

Rapport

Haramprosjektet

Strategisk utvikling av en kommune

Tor Busch
Jan Ole Vanebo

Høgskolen i Nord-Trøndelag
Rapport nr 45

Steinkjer 2008



Haramprosjektet

Strategisk utvikling av en kommune

**Tor Busch
Jan Ole Vanebo**



Høgskolen i Nord-Trøndelag

Rapport nr 45

Avdeling for økonomi, organisasjon og ledelse

ISBN 978-82-7456-538-8

ISSN 1504-7172

Steinkjer 2008

Forord

Haramprosjektet startet våren 2005 og formålet var å delta i videreutvikling av den strategiske kompetansen i ledergruppen i Haram kommune. På den bakgrunn utviklet Høgskolen i Sør Trøndelag (HiST) og Høgskolen i Nord Trøndelag (HiNT) et 30 studiepoengs fag ”Strategisk ledelse og internasjonalisering”. Faget som ble utviklet bygget på et tilsvarende fag i studieprogrammet ”*Master of Public Administration*”. Samtidig ble det etablert et aksjons- og følgeforskningsprosjekt med intensjoner om å utvikle større innsikt i strategiske endringsprosesser. Tor Busch og Jan Ole Vanebo har vært prosjektansvarlige fra henholdsvis HiST og HiNT og står som hovedansvarlige for denne rapporten. I tillegg har Jan Petter Eide og Turid Hanken fra Haram kommune gitt betydelige bidrag ved blant annet å skrive kapittel 3 og 7.

Parallelt med dette prosjektet deltok Tor Busch og Jan Ole Vanebo i større prosjekt sammen med Stein Jonny Valstad fra HiNT og Erik Johnsen fra Copenhagen Business School med sikte på å utgi en bok i endringsledelse. Det teoretiske utgangspunktet for Haramprosjektet (kapittel 5) og de teoretiske implikasjonene (kapittel 9) er derfor utviklet i et tett samarbeid mellom de fire forfatterne. Boken ble utgitt av Universitetsforlaget sommeren 2007 med tittelen ”Endringsledelse i et strategisk perspektiv”. Haramprosjektet har på denne måten fungert som et empirisk felt for utvikling av ny innsikt i strategifokusert endringsledelse.

Trondheim og Steinkjer 19.12 2007

Tor Busch (TØH/HiST) og Jan Ole Vanebo (Avdeling ØOL/HiNT).

Innhold

	Side
Sammendrag	4
1.0 Bakgrunn	8
1.1 Utvikling i offentlig sektor	8
1.2 MPA-studiet	9
1.3 Strategisk ledelse og internasjonalisering i Haram	10
2.0 Forskningsspørsmål	12
3.0 Haram kommune	14
3.1 Utviklingstrekk i kommunen	14
3.2 Haram-modellen	15
3.3 Ny kommuneplan 2007-2017	17
4.0 Prosjektbeskrivelse	20
4.1 Rollefordeling	21
4.2 Emneoversikt	22
4.3 Utenlandsopphold	23
4.4 Pedagogisk opplegg	24
5.0 Teoretisk utgangspunkt	25
5.1 En konseptuel modell for endringsledelse	25
5.2 Et integrert perspektiv på strategisk ledelse	29
6.0 Forskningsmetode	36
6.1 Følgeforskning og aksjonsforskning	36
6.2 Valg av forskningsdesign	38
7.0 Endringsprosesser i Haram kommune	40
7.1 Strategiske utfordringer	40
7.2 Utviklingsprosessen	41
7.3 Organisatoriske og strategiske endringer	43
8.0 Evaluering av resultatene	48
9.0 Kreativ endringsledelse -teoretisk-normativt perspektiv	53
9.1 Institusjonelt lederskap	54
9.2 Kreativ endringsledelse	56
9.3 Visjonært lederskap	59
Litteraturreferanser	61
Case: strategic change through education and partnership I Johnson, Scholes og Whittington 8 th edition (2008): Exploring Corporate Strategy-Text and Cases. Prentice Hall.	64

Sammendrag

Haram kommune lanserte Haram-modellen i 1995 og har siden arbeidet aktivt med ulike utviklingsprosesser. Prosjektet som danner utgangspunktet for denne rapporten fant primært sted i 2005-2007. Haram kommune er en stor landkommune like nord for Ålesund og har ca 8650 innbyggere. Kommunen er sammensatt av et stort fastland med bosetting hovedsaklig i tre tettsteder og langs fjellfoten rundt kysten, og fire øyer som til sammen har om lag 20 % av bosettingen. Kommunen driver med en svært desentralisert og kostbar tjenestestruktur. For eksempel har kommunen hele 14 grunnskoler, 2 sykehjem og flere andre aldersinstitusjoner.

Kommunen har gjennom de siste ti åra aktivt søkt etter svar på hvordan den skal møte de viktigste utfordringene i framtida. Dette har endra kommunen sitt perspektiv på organisasjonens rolle, der partnerskap og samspill med omgivelsene er mer framtrepende i dag enn tidligere måte å agere på.

Gjennom samarbeid med PriceWaterhouse Coopers har Høgskolen i Nord-Trøndelag (HiNT) og Høgskolen i Sør-Trøndelag (HiST) hatt som formål å videreføre Haram kommunes gjennomførte "Leiarskule 2002 – 2004" inn i et kompetansegivende, forskningsbasert studium – en MPA-spesialretning: "Strategisk ledelse og internasjonalisering" (30 studiepoeng). Formålet var å sikre kommunens ledere relevant kompetanseutvikling som kompletterer det gjennomførte lederutviklingsprogrammet, sikre lokal forankring i Haram når det gjelder bruk av eksempler og cases samt kople internasjonalisering, strategisk ledelse og de praktiske lokale eksemplene.

Prosjektet i Haram kommune har omfattet to aktivitetsområder.

- 1) For det første skulle det inkludere et undervisningsopplegg rettet mot hele ledergruppen i kommunen og
- 2) for det andre skulle det etableres et følgeforskningsopplegg rettet mot å studere strategiske endringsprosesser i praksis.

Følgende hovedproblemstilling ble valgt for prosjektet:

Hvordan ivareta, forbedre og utvikle kommunens samfunnsutviklende rolle gjennom kreativ endringsledelse?

Med kreativ endringsledelse mener vi en kombinasjon av strategisk ledelse, innovasjonsledelse og politisk ledelse. Den samfunnsutviklende rollen innebærer en utvidelse av kommunens misjon og da misjon forstått som eksistensgrunnlaget, formål, mening og oppdrag. Forskningsprosjektet har både vært knyttet til en pågående utviklingsprosess i Haram kommune og gjennomføring av et undervisningsopplegg for ledergruppen som skulle stimulere denne utviklingen.

Som utgangspunkt for prosjektet ble en konseptuell modell for endringsledelse og en integrert modell for strategisk ledelse lagt til grunn. For nærmere beskrivelse av disse modellene og de forutsetninger de bygger på henvises til boken ”*Endringsledelse i et strategisk perspektiv*” av Busch, Johnsen, Valstad og Vanebo, 2007.

Forskningsspørsmålet som ble formulert peker på at det er behov for flere forskningsmetoder. For det første må forskningsopplegget gi grunnlag for utvikling av større innsikt i komplekse endringsprosesser, for det andre skal det avdekke hvilke effekter undervisningsopplegget har fått for Haram kommune og for det tredje skal det bidra til å støtte den strategiske utviklingen i kommunen. Dette peker på at følgeforskning fremstår som et aktuelt design – selv om det er en problematisk avgrensning mot aksjonsforskning og aksjonslæring.

For å evaluere resultatet av den prosessen Haram kommune har vært gjennom ble det benyttet flere metoder for datainnsamling. Det ble foretatt intervjuer med alle lederne i kommunen som hadde deltatt i hele utviklingsprogrammet. I tillegg er det også foretatt intervjuer med tillitsvalgte, formannskapsmedlemmene og eksterne interessenter og deltakerne i MPA-programmet har anonymt skrevet ned sine erfaringer og refleksjoner.

Utviklingsprogrammet generelt

Enhetslederne var jevnt over svært fornøyd med det programmet de hadde vært gjennom. Dette gjelder både ”leiarskulen”, MPA-modulen (Strategisk ledelse og internasjonalisering) og mellomleder programmet SATS. Den første delen synes å ha hatt god effekt med hensyn til å skape et lederteam. Lederne ble godt kjent med hverandre og gir uttrykk for at de utviklet en sterk teamfølelse. Det sterke samholdet og ledelsesfokus som ble utviklet i denne fasen synes å ha hatt stor betydning for deres interesse i å delta i MPA-modulen ”Strategi og internasjonalisering”. Dette kurset ble oppfattet som mer krevende i og med at det var et omfattende pensum og at de måtte avlegge eksamen. Samlingene og spesielt reisene i utlandet forsterket samholdet i ledergruppen og bidro til å forsterke dem teamfølelsen som var utviklet i den første fasen. Spesielt er det mange som fremhever den skriftlige prosjektoppgaven som de arbeidet med gjennom hele opplegget. Den bidro til å knytte teori og praksis og de som skrev oppgaven sammen utviklet i tillegg et godt samarbeid på tvers av avdelingene.

Styringsmessige endringer

Det ble innført nye former for styring i løpet av prosjektet. Styringskortene i Balansert Målstyring (BMS) får positiv omtale og det påpekes at det er god kobling mellom strategiske planer og dimensjoner i styringskortene. Systemet synes på denne måte å ha fått en god utforming. Da er det mer skepsis til selve gjennomføringen. Her pekes på to problemer – beslutningen om rammene for styringskortene kommer for sent og det legges for liten vekt på

avviksdiskusjoner. Med hensyn til det siste blir det trukket frem at dette gjelder både i løpet av året og ved årsavslutningen.

Hustavla – som inneholder kommunens verdigrunnlag – får en mer positiv vurdering. Den skaper diskusjoner og benyttes i ulike situasjoner når verdigrunnlaget kommer i fokus. Verdien av hustavla synes å ligge i at enkelte av lederne bruker den aktivt for å stimulere til fokus på verdigrunnlaget. Dette fører til at den synes å ha hatt svært positiv effekt i enkelte avdelinger, mens den på andre avdelinger i større grad blir ”hengende på veggen”.

Forholdet mellom administrasjon og politikere

Politikerne ble tatt aktivt med i utviklingsprosjektet – spesielt i fasen knyttet til MPA-faget. Det ble arrangert egne seminarer for politikere og formannskapet deltok som tilskuere i det muntlige forsvaret av prosjektrapporten. Lederne synes jevnt over å ha en positiv opplevelse av at formannskapet ble trukket inn. De opplevde det slik at politikere fikk mer innblikk i hva administrasjonen arbeidet med og at dette skapte en større respekt for de administrative lederne. Noen av enhetslederne hadde tidligere ikke hatt noen form for kontakt med det politiske miljøet og opplevde at deres deltakelse ved muntlig eksamen representerte et vendepunkt. Det ga støtet til flere møter i etterkant og de mener at dette har skapt behov på begge sider for bedre kommunikasjon i fremtiden.

En del av politikere gir uttrykk for det samme. De hevder å ha fått et bedre innblikk i hvordan administrasjonen fungerer og ser det som viktig at dette samspillet videreutvikles i fremtiden. Det synes jevnt over å være en positiv holdning til administrasjonen og de prosesser som er iverksatt – og som har ført frem til den nye kommuneplanen. En del av politikere problematiserer imidlertid administrasjonens sterke strategiske engasjement og hevder at dette kan få negative effekter på strategiske prosesser blant politikere - noe som de mener kan redusere den ideologiske farge på kommuneplanen. De er redd for at dette kan føre til at innbyggerne ikke gjenkjenner politikken i kommunens handlinger og at dette på lang sikt kan skade demokratiet.

Forholdet til eksterne interessenter

Det strategiske perspektivet synes å ha ført til et sterkere eksternt fokus i kommunen. Det er utviklet større bevissthet i forhold til omgivelsene og er en større aksept for å tillegge eksterne relasjoner stor vekt. Årsaken til dette synes spesielt å ha vært strategifaget og de prosjektene som de enkelte ledere måtte gjennomføre. De fleste av disse prosjektene hadde et eksternt fokus og forutsatte at lederne bevisst måtte forholde seg til interessenter i omgivelsene. Det ble derfor god synergi av ny kunnskapstilegnelse om strategi, egne prosjekter med et strategisk perspektiv og kommunens sterke satsning på en strategisk utvikling. Dette synes å ha skapt en sterk strategisk bevissthet i ledelsesgruppen og en felles forståelse av kommunens omverden. Flere la også vekt på at studieturene

til utlandet ga viktige perspektiver i så måte. Det oppsto derved stor grad av aksept for strategisk arbeid både blant lederne og ansatte.

Implementering

Mange av de som er intervjuet fremhever implementering som den største utfordringen framover. Enhetslederne har vært gjennom en lang utviklingsprosess som har gitt positive effekter både for dem selv og for samspillet i ledergruppen. Og de har gjennom prosessen blitt seg bevisst behovet for endringer og for å sette nye ideer og systemer ut i livet. Problemet som mange nå opplever er at de ikke makter å iverksette nødvendige endringsprosesser. Den konkrete implementeringen stopper opp. Dette punktet blir også fremhevet av tillitsvalgte i kommuneadministrasjonen. De erfarer at ledelsen er inne i langvarige utviklingsprosesser, men etterspør de konkrete resultatene.

Personalledelse

Tillitsvalgte er spesielt opptatt av at den nye organisasjonsmodellen uten etatsledere har påvirket samspillet mellom tillitsvalgte og ledelsen negativt. Det samme gjelder ivaretagelsen av personalfunksjonen. Årsaken til dette hevdes å være at enhetslederne har varierende kompetanse, kapasitet og motivasjon til å ivareta en systematisk personalfunksjon og de hevder at dette fører til ulik praksis og uforutsigbarhet i kommunen. Dette gjelder en rekke praktiske forhold som ferie, permisjon, turnus etc. Det hevdes å være behov for et sterkere samspill mellom enhetslederne eller at det tilsettes/utpekes en person med et overordnet personalansvar.

Organisatoriske endringer

For å få en indikasjon på hvordan nye styrings- og organisasjonsprinsipper fungerte ble det sendt ut et spørreskjema til mellomlederne i kommunen. Spørsmålene var formulert som utsagn som respondentene må ta stilling til og gikk fra 1 til 6 – dvs at midtpunktet ligger på 3,5. Sett under ett ligger gjennomsnittlig skåre på 4,1. Selv om dette er klart på den positive siden av skalaen, viser resultatene at det er behov for en oppfølging av de endringer som er gjennomført.

Kreativ endringsledelse.

Teoretisk-normativt konkluderer vi med at kreativt lederskap ligger tett opp mot lederskap som kunst. Kunsten består dels å virkeliggjøre formålet institusjonelt, og dels gjennom strategisk og taktisk planlegging å skape det samspill med omgivelsene som utløser alle menneskelige og materielle ressurser. Det krever at lederen har politisk teft for hvilke endringer som stadig kan gjennomføres i organisasjonen. Lederen blir politiker (statsmann) når han realiserer overgangen fra administrativt lederskap til institusjonelt lederskap.

1.0 Bakgrunn

Prosjektet i Haram kommune må sees på bakgrunn av både sterke nasjonale og internasjonale reformer innen offentlig sektor og den konkrete satsningen i Haram kommune de senere årene. I tillegg har MPA-studiet ved HiST og HiNT lagt sterke føringer for det faglige opplegget i prosjektet.

1.1 Utviklingen i offentlig sektor

I løpet av de siste tjue årene har regjeringene i Skandinavia (sosialdemokratiske så vel som borgerlige) eksperimentert med organisering, produksjon og levering av offentlige tjenester. Den etablerte kulturen med sine grunnleggende antakelser, verdier og normer for ledelse og administrasjon i offentlig sektor er gjennom dette blitt utfordret. Tidligere verdier forankret i offentlig administrasjon, blant annet det å tjene offentlige interesser, er blitt konfrontert med markedsstyring og markedsliknende organisasjons- og styringsprinsipper. Moderniseringen av offentlig sektor med reformer i offentlig administrasjon og ledelse får gjerne samlebetegnelsen New Public Management (NPM), og framstår som alternativ til tradisjonell offentlig administrasjon og ledelse.

Pollitt & Bouckaert (2004) introduserer følgende definisjon på styrings- og ledelsesreformer i offentlig sektor : *' Public Management reform consists of deliberate changes to the structures and processes of public sector organizations with the objective of getting them (in some sense) to run better '*. Det dreier seg om bevisste endringer i strukturer og prosesser for å få offentlige virksomheter til å forbedre sine prestasjoner. Ettersom endring i økende grad beskriver verden rundt oss, vil problemet være at dominerende ideer reflekterer gårsdagens realiteter og ikke dagens og morgendagens realiteter, skriver Richard Normann i sin bok "Reframing Business", med undertittelen «When the Map Changes the Landscape» (2001). Det fundamentale i ledelsesprosessen er å forstå kontekst og ha evnen til å forandre kartet (nye forståelsesrammer) når det skjer en rekonfigurering av landskapet (verdiskapingslogikken). Omforming av offentlig sektor dreier seg om det Normann kaller "reframing", dvs. omforming av både forståelsesrammer, rolle, struktur og handlingspraksiser. Denne omformingen blir gjerne kalt modernisering av offentlig sektor.

Pollitt og Bouckaert (2004) har foretatt en komparativ analyse av reformene i offentlig administrasjon og ledelse. Analysen omfatter ti land og EU-kommisjonen. Disse to analytikerne mener reformer i offentlig ledelse og administrasjon dreier seg om bevisste forsøk på endringer i strukturer og prosesser i offentlige organisasjoner i offentlig sektor med det målet å få dem til yte mer. De mener "reform" er et verdiladet begrep i den forstand at det ikke bare symboliserer endring, men også en fordelaktig endring, eller, som de skriver, «a deliberate move from a less desirable (past) state to a more desirable (future) state» (ibid.: 16). De mener resultatene av NPM-reformene kan evalueres på forskjellige måter, på forskjellige steder, på forskjellige nivåer og

”for some commentators the most significant evidence lies in the «changed climate», the existence of new «talk» and the promulgation of visions of privatization, marketization, participation, deregulation and flexibility” (ibid.: 129).

Paradigmeskiftene innebærer alternative styringslogikker til tradisjonell offentlig administrasjon i form New Public Management-logikk og nettverksstyring (Hartley, 2005). Tre ulike ideologiske konsepter ligger altså i dag til grunn for styring og ledelse i offentlig sektor. De ulike praksiser har hatt ulik effekt med hensyn til type innovasjoner som har blitt realisert under de ulike regimene. Hartley omtaler tre parallelle tilnærminger til innovasjon i offentlige virksomheter de siste tiårene: storskala/nasjonale innovasjoner, organisatoriske innovasjoner og sist gjennom nettverksstyring og partnerskap - innovasjoner på både lokalt og sentralt nivå. Implisitt har lederne ulike roller i de ulike paradigmenes, fra institusjonaliserte kommandanter, forretningsmenn til ledere som er kreative rollespillere og institusjonelle entreprenører.

Behovet for mer forskning omkring modernisering av offentlig sektor understrekes av OECD-rapporten fra den 26. sesjon for Public Management Committee i oktober 2002. Etter en evaluering av de offentlige moderniseringsprogrammene blant medlemslandene konkluderer rapporten med at regjeringene trenger bedre analytiske verktøy for å forstå behovene i det konkrete land. Det kan synes som man har et problem: byråkrati, og en løsning: modernisering. Rapporten hevder at en til en viss grad har lyktes med effektivitetsmålene, men at dette har hatt ikke-intenderte, perverse virkninger med for stor vektlegging av instrumentalitet, lån fra privat sektor og globale oppskrifter som for eksempel «best practice».

1.2 MPA-studiet

Bakgrunnen for å satse på et studium rettet mot offentlig sektor ved HiST og HiNT ligger i en langsiktig strategisk satsning ved begge høyskolene. Offentlig sektor ble på et tidlig tidspunkt valgt ut som et område med stort fremtidig kompetansebehov. Sektoren er i sterk endring rettet mot modernisering og effektivisering – noe som krever at ledelsen i stor grad har en helhetlig innsikt som går utover det som ligger i tradisjonell profesjonsutdanning.

Den 7. februar 1997 ble det så inngått en formell avtale mellom CBS (Copenhagen Business School) HiST og HiNT. Avtalen innebærer at studentene skal tas opp på et to-års masterprogram. Etter at de er opptatt ved HiST/HiNT tas de etter kort tid også opp ved CBS. HiST/HiNT har ansvaret for kursdelen (90 sp) og CBS har ansvaret for et internasjonalt sommerseminar og selve masteravhandlingen. Samarbeidsavtalen forplikter HiST/HiNT til å delta i det internasjonale samarbeidet og fagstaben ved høyskolene har ansvaret for veiledning til masteravhandlingen og sensur av internasjonale rapporter. Bortsett fra krav om at programmet ved HiST/HiNT skal inneholde bestemte fag, er høyskolene stilt fritt med hensyn til pedagogisk opplegg og faglig innhold.

Ved HiST/HiNT er det formulert tre mål med studiet – kunnskapsmål, integrasjonsmål og implementeringsmål. For å nå disse målene er det blant annet lagt stor vekt på å stimulere til læringsprosesser som skaper koblinger mellom arbeids- og studiesituasjonen. Studiet består av en rekke elementer som er satt sammen til helhet med siktemål å gi et teoretisk overblikk og innblikk i de utfordringer ledere i offentlig sektor står overfor.

Allerede i den første avtalen med CBS i 1997 var det en klar forutsetning for samarbeidet at undervisningen i MPA-studiet skulle være forskningsbasert og at de som underviste skulle være aktive forskere. På denne bakgrunn er forskning gitt en høy prioritet både ved HiST og HiNT. For å stimulere til nordisk forskningssamarbeid rettet mot offentlig sektor ble det i 1999 etablert et prosjekt med sikte på å utgi en antologi med forskningsbidrag både fra Norge, Danmark og Sverige. Dette resulterte i boken *”Modernisering av offentlig sektor – New Public Management i praksis”* (2001) redigert av forskere ved HiST, HiNT, CBS og Syddansk Universitet. Boken hadde 17 bidrag og kom i en ny utgave i 2005 med 24 bidrag fra norske, danske og svenske forskere. Undertittelen hadde da blitt endret til *”Utfordringer, metoder og dilemmaer”* – noe som avspeilet mange av de nye bidragene i boken.

I 2003 ble det etablert et stort forskningsprosjekt ved TØH (HiST) – *”MOS: Modernisering og markedsføring av offentlig sektor”*. Det ble avsluttet i 2006 og aktivitetene ble overført til et nytt forskningssenter – *Senter for offentlig styring og ledelse*. Senteret ble etablert den 18. januar 2007 og formålet er å styrke nasjonal og internasjonal kompetanse innenfor styring, ledelse og organisering av offentlig sektor med et spesielt fokus på den pågående modernisering. Senteret er både knyttet opp til MPA-samarbeidet mellom CBS, HiST og HiNT og et utvidet forskningssamarbeid som også inkluderer Learning Lab i Danmark og European Institute of Public Administration i Maastricht. I tillegg til grunnforskning og anvendt forskning er senteret også engasjert seg i oppdragsundervisning rettet mot offentlig sektor i Midt Norge. Haram-prosjektet er et prosjekt innenfor senterets forskningsstrategi.

1.3 Strategisk ledelse og internasjonalisering i Haram

Oppdraget for Haram kommune i samarbeid med PriceWaterhouseCoopers hadde som formål å videreføre Haram kommunes gjennomførte *”Leiarskule 2002 – 2004”* inn i et kompetansegivende, forskningsbasert studium – en MPA-spesialretning: *”Strategisk ledelse og internasjonalisering”* (30 studiepoeng). Formålet har vært å sikre kommunens ledere relevant kompetanseutvikling som kompletterer det gjennomførte lederutviklingsprogrammet, sikrer lokal forankring i Haram når det gjelder bruk av eksempler og cases samt kopler internasjonalisering, strategisk ledelse og de praktiske lokale eksemplene.

Målet for undervisningsopplegget i strategisk ledelse og internasjonalisering var formulert slik: *”Det faglige opplegg (pensum, struktur og prosesser) skal gi kandidatene grundig kunnskap om hvilke strategiske utfordringer offentlig*

sektor i Norge står overfor med fornyete krav til strategisk endringsledelse, og innsikt i og forståelse for internasjonale forhold. Kandidatene skal aktivt stimuleres til å utvikle sine ferdigheter i å håndtere strategiske endringsprosesser gjennom problembasert trening i analyse av strategisk posisjon, strategiutvikling og strategiiverksetting”.

Undervisningsformen har vekslet mellom forelesninger, casediskusjoner, gruppearbeid og skriftlige arbeider. For at studenten kunne gå opp til eksamen måtte de ha fått godkjent et obligatorisk paper, deltatt på og fått godkjent eksamen for Den internasjonale sommerskolen, og deltatt på samling i København og i Maastricht. Som erstatning for sommerskolen har Haramstudentene hatt en ukes studieopphold i Birmingham. Selve eksamen har bestått i en prosjektoppgave – individuell eller i gruppe på to studenter – med muntlig forsvar. Begge må bestås for å få karakter i faget. Hovedemnene i undervisningsopplegget har vært:

- Reformen i offentlig sektor – internasjonal utvikling
- Modernisering av offentlig sektor og krav til strategisk ledelse
- Analyse av den strategiske posisjon, logikk og kapabilitet
- Strategiutvikling, innovasjon og endring i strategisk logikk
- Strategiiverksetting - fra ideer til strategisk handling
- Modernisering av offentlig sektor i et internasjonalt perspektiv
- EU/EØS – Norges tilpasning gjennom EØS-avtalen

I forbindelse med prosjektet i Haram ble det besluttet å inkludere et aksjonsforskningsopplegg med sikte på å skaffe økt innsikt om strategisk utviklingsarbeid i en kommune og effekten av problembasert læring med hensyn til overføring av kunnskaper fra et undervisningsopplegg til en praktisk arbeidssituasjon.

Gjennom aksjonsforskning har vi hatt en bevisst målsetting om å få grepet på moderniseringsprosessene i offentlig sektor og på den måten få inspirasjon og ideer til teoretisk utvikling, konseptualisering og modellutvikling. Dette er hovedbegrunnelsen for å gå inn i Haram-prosjektet. Vår forskningsinteresse har både vært av teoretisk og empirisk karakter. Teoretisk har vi ønsket å bidra til utvikling av konseptuelle modeller som kan være nyttige kart for aktørene (praktikerne) som beveger seg i landskapet som er i endring. *Videre har vi gjennom aksjonsforskning forsøkt å få grepet på praksis og på den måten blitt stimulert til teori- og modellutvikling. Dette er vår begrunnelse og motivasjon for å satse betydelige ressurser på Haram-prosjektet.*

2.0 Forskningsspørsmål

I løpet av de siste 20-30 år har vi hatt en endringsbølge i offentlig sektor med sterkt fokus på effektivitet, konkurranse og brukerorientering. Denne trenden er gitt fellesbenevnelsen ”*New public management*” (se kapittel 1) og består av to dimensjoner (Klausen 2001). Den ene er knyttet til en liberalistisk markedsorientering og har ført til bruk av en rekke nye instrumenter som privatisering, konkurranseutsetting, frie forbruksvalg og brukerbetaling. Den andre er knyttet til organisasjon og ledelse og her finner vi introduksjon av metoder og teknikker som målstyring, strategisk ledelse, resultatmålinger, serviceledelse og økonomistyring. Bak endringene ligger det en implisitt forutsetning om at disse instrumentene og teknikkene er generiske – dvs at de egner seg like godt i både privat og offentlig sektor.

Disse endringene preger i dag offentlig sektor i mange europeiske land og fra å være litt tilbakeholden i denne prosessen kan Norge i dag sies å være mer i forkant med utviklingen. Ulike politiske regimer har satt i verk en rekke metoder og teknikker som kan knyttes til NPM. Selv om det er ideologiske skillelinjer i norsk politikk er offentlig sektor i dag konstant utsatt for endringskrefter i omgivelsene. Dette setter sterke krav til endringsevne og fleksibilitet – noe som har skapt økende fokus på strategisk ledelse. Den enkelte organisasjon må selv utvikle en strategisk endringsberedskap som kan fange opp endringskrefter i omgivelsene og transformere dem i en retning som oppleves å skape bedre funksjonalitet og effektivitet.

Denne utviklingen har ført til økende behov for innsikt i både endringskrefter, endringsevne og endringsstrategier i offentlig sektor. Erfaringer fra næringslivet er ikke alltid like overførbare. Offentlige organisasjoner er politisk styrte virksomheter med sterke institusjonelle trekk. Dette skaper en kontekst som i stor grad vil prege endringsprosessene og danne grunnlaget for i hvor stor grad organisatoriske endringer bidrar til å forbedre organisasjonenes funksjonalitet. På denne bakgrunn ble følgende hovedproblemstilling valgt for prosjektet:

Hvordan ivareta, forbedre og utvikle kommunens samfunnsutviklende rolle gjennom kreativ endringsledelse?

Med kreativ endringsledelse mener vi en kombinasjon av strategisk ledelse, innovasjonsledelse og politisk ledelse. Den samfunnsutviklende rollen innebærer en utvidelse av kommunens misjon og da misjon forstått som eksistensberettigelsen, formål, mening og oppdrag. Forskningsprosjektet har både vært knyttet til en pågående utviklingsprosess i Haram kommune og gjennomføring av et undervisningsopplegg for ledergruppen som skulle

stimulere denne utviklingen. På denne bakgrunn ble det formulert tre forskningsspørsmål til hovedproblemstillingen:

1. *Hva er det som særpreger endringsprosesser i komplekse, politisk styrte virksomheter i offentlig sektor?*
2. *Hvilke effekter har undervisningsopplegget fått for ledelsen i Haram kommune?*
3. *Hvordan kan forskningsprosjektet og undervisningsopplegget benyttes til å støtte den strategiske utviklingen i Haram kommune.*

Ut fra disse tre forskningsspørsmålene ble prosjektet definert som et følgeforskningsprosjekt med et kombinert formål om å både å skape ny teoretisk innsikt, evaluere resultatene og bidra som samtalepartnere i den pågående prosessen. Forskningsprosjektet har av denne grunn blitt integrert med den strategiske utviklingen i Haram kommune og kan bare forstås som en del av denne. Det overordna fokus for "Ny kommuneplan – Haram 2006-2016" er:

"Kva utfordringar står kommunen overfor med tanke på å utvikle ei kommuneplanlegging som stimulerer og muleggjer strategiske endringsprosessar, og kva krav til strategisk kommunikasjon følgjer av dette?"

Dette bygger på at formålet med kommuneplanlegginga er at kommunen skal forsøke å styrke sin strategiske posisjon og utnytte sine komparative fordeler. Haram kommune har arbeidet med dette i en tiårsperiode og betrakter det som sentralt å utvikle et lederskap som er i stand til å etablere og kommunisere strategier som kan bidra til å styrke kommunens framtidige posisjon. Dette har derfor vært en viktig kontekst for forskningsprosjektet.

3.0 Haram kommune

Haram kommune er en stor landkommune like nord for Ålesund. Kommunen har ca 8650 innbyggere. Kommunen er sammensatt av et stort fastland med bosetting hovedsaklig i tre tettsteder og langs fjellfoten rundt kysten, og fire øyer som til sammen har om lag 20 % av bosettingen. Kommunen driver med en svært desentralisert og kostbar tjenestestruktur. For eksempel har kommunen hele 14 grunnskoler, 2 sykehjem og flere andre aldersinstitusjoner.

Kommunen har gjennom de siste ti åra aktivt søkt etter å finne svar på hvordan møte de viktigste utfordringene i framtida. Dette har endra kommunen sitt perspektiv på organisasjonens rolle, der partnerskap og samspill med omgivelsene er mer framtreddende i dag enn tidligere måte å agere på.

Omlegging fra fokus på forvaltning og produksjon har ikke bare kommet som resultat av en bevisst politisk strategi, men i like stor grad som resultat av at rammevilkåra i omgivelsene har endra seg. Kommunen har gjennom dette lagt større vekt på å tilpasse seg det samfunnet den er en del av. Med etablering av første generasjon strategisk kommuneplan i 1999, tok kommunen et langt skritt i retning av å utvikle et framtidretta styringsverktøy. Likevel har dette mange svakheter som må forbedres i seinere strategiprosesser.

3.1 Utviklingstrekk i kommunen

Kommunen har gjennom hele 80-tallet og til slutten av 90 – tallet hatt en jevn nedgang i folketallet. Etter en kort periode på slutten av 90-tallet og begynnelsen av dette århundre med økning, er folketallet igjen nede mot nivået i 1980. Dette er en utvikling kommunen ønsker å motvirke gjennom etablering av nye strategier for utviklinga de neste 10 – 15 åra. Folketalsutvikling er et av de synlige måla kommunen har for å måle virkning av de tiltak som blir etablert for å understøtte strategiene. Negative endringer i folketallet innebærer for kommunen problemer knyttet til (a) svekket omdømmet til kommunen som lokaliserings- og etableringssted, (b) vanskeliggjøring av rekruttering til samfunnsfunksjoner og arbeidsliv og (c) utfordring av den kommunale økonomien ved bortfall av inntekter.

Kommunen har derfor gjennom de siste ti årene aktivt søkt etter å finne svar på hvordan møte de viktigste utfordringene i framtiden. Dette har endret kommunen sitt perspektiv på organisasjonen sin rolle, der partnerskap og samhandling med omgivelsene er mer fremtreddende i dag enn tidligere måte å agere på. Omlegging frå fokus på forvaltning og produksjon har ikke alene kommet som resultat av en bevisst politisk strategi, men i like stor grad som resultat av at omgivelsene har endret seg.

Kommunen ligger i ytterkanten av en byregion – Ålesund. Dette gir utfordringer som kan trekkes aktivt inn som muligheter i utvikling av et robust og levende lokalsamfunn, men kan også representere trusler om en ikke makter å mobilisere aktørene i lokalsamfunnet. Kommunen har i sin midte et

verdiskapende næringsliv, først og fremst innen maritim industrisektor. Næringslivet er i en dynamisk endringsprosess, der internasjonalisering/globalisering av eierskap og produksjon står sentralt. Ny krav til tilpassing og utvikling må møtest aktivt, ikke bare av den enkelte bedriftsorganisasjon, men også av samfunnet rundt produksjonsvirksomhetene.

Kommunen møter nye utfordringer i det sivile samfunn knytt til trender for etablering og bosetting. Ønsket om å kunne velge omgivelser som tilbyr mer enn ”bygda” er tydelige trekk i utviklinga. Dette stiller lokalsamfunnet overfor nye utfordringer som en ikke uten videre har beredskap for å møte. En spesiell utfordring er nye generasjoners preferanser, ikke minst de velutdannede.

Kommunen er ment å møte disse utfordringene på en aktiv måte. Dette forutsetter at kommunen utvikler planstrategier som gjør det mulig å etablere tiltak som reduserer effekten av en uønsket utvikling, eller stimulerer til vekst/ønsket utvikling. Den kommunale organisasjonen er utgangspunktet for å kunne etablere strategier og tiltak som skal gir positive effekter for lokalsamfunnet i framtiden. Samhandling med sentrale aktører og partnere i lokalsamfunnet vil stå enda mer sentralt i det videre arbeidet med å forme strategier for et konkurransedyktig Haram-samfunn.

Haram kommune er en av de største industrikommunene i landet innen maritim og maritimt relaterte næringer. Internasjonale virksomheter som Rolls Royce og Aker Yards er de største aktørene i kommunen. Mer enn 50 % av de yrkesaktive i kommunen arbeider i industrien. Med sin geografiske plassering og produksjonsrettet næringsliv, må kommunen møte utfordringene knytt til **fornyning og utvikling** på en aktiv måte.

Næringsutvikling, kompetanse og verdiskaping har derfor stort fokus i Haram kommune. Ikke minst med bakgrunn i at hovedtyngden av verdiskapningen kommer fra konkurranseutsatt og konjunkturavhengig maritim industri. Kommunesamfunnet er derfor sårbart for endringer i denne næringen, både på kort sikt og lang sikt.

Globalisering og urbanisering er trender som kommunen og næringslivet ser påvirker oss. Næringsclusteret på Sunnmøre og i Haram er framleis sterkt, men det skjer raske endringer. Sannsynligheten for hyppigere eierskifte og større innslag av internasjonale interesser i fremtiden er stor. Større deler av industriproduksjon vil bli flytta til land med lavere kostnader etc. Arbeidskraft med både lav og høyere kompetanse er etterspurt på kort sikt, men i framtida vil etterspørselen etter arbeidskraft med høyere utdanning bli avgjørende for å kunne utvikle virksomhetenes konkurransekraft og posisjon.

3.2 Haram-modellen

Haram kommune starta 1995 en kampanje i samarbeid med næringslivet om å skaffe flere arbeidere til bedriftene i kommunen. Bakgrunnen var konjunkturoppgang og behov for økt arbeidskraft til verftsindustrien. Aksjonen fekk stor medieoppmerksomhet med blant annet innslag i Dagsrevyen, og

mange nye arbeidere som i alle fall ble boende i kommunen en tid. Prosjektet ble videreført som prosjektet ”Haram på kartet”, og er i dag kjent som Haram-modellen. Det spesielle med modellen er at kommune-næringsliv-skole gikk sammen i et partnerskap med langsiktig satsing på kompetanse-, nærings- og stedsutvikling. Haram-modellen har arbeidet prosjektet med egen prosjektkoordinator ansatt i kommunen. Haram-modellen fikk etter hvert mye oppmerksomhet, og kommunen ble for sitt partnerskapssamarbeid kåret til årets næringslivskommune i Møre-og Romsdal av NHO i 1996.

Partnerskapsmodellen ble frem til 1999 organisert i et samspill mellom kommune, næringsliv, undervisningssektoren og andre partnere som hadde verdi for det strategiske arbeidet. Selv om modellen tok opp i seg flere deler av samfunnsutfordringene, ble kjernefokus – kompetanse.

Kommunen vedtok sin første strategiske kommuneplan i 1999. Forarbeidet til planen ble gjort i nært samspill med Haram-modellen. Visjonen og en del av strategiene som var utvikla i regi av Haram-modellen ble tatt inn i kommuneplanen, bearbeidd og gjenstand for politisk beslutning. I forbindelse med planarbeidet var den politiske involveringa i regi av formannskap og kommunestyre knytta til startfasen (temamøte) og beslutningsfasen av prosessen. Et resultat av kommuneplanprosessen var også at styringen av Haram-modellen ble gjort til en tydeligere samhandlingsarena mellom kommunestyret og næringslivet.

Haram sin satsing på partnerskapsarbeid mellom kommune, skole og næringsliv blir oppfattet som riktig både hos lokalt næringsliv og utenfor kommunen. Gjennom partnerskapet er det satset mye på å utvikle fremtidens kompetanse i et langsiktig perspektiv. Særlig gjelder dette gjennom aktive program i den videregående skolen som skal stimulerer til at flere velger høyere realfagsutdanning. Resultatet av denne satsingen er i dag at flere velger denne utdanningsretningen, både gutter og jenter, og at rekrutteringen tilbake til næringslivet er langt bedre, enn om tiltakene hadde uteblitt. Dette er med på å skape motivasjon i det langsiktige arbeidet.

Erkjennelsen av at Haram-samfunnet må arbeide aktivt for å lykkes som vertskap for fremtidens bedrifter, gjør at næringsliv, kommune og det sivile samfunn fremdeles må utvikle lokalsamfunnets fortrinn i et aktivt forpliktende partnerskap. Livskvalitet og samhandling må stå i fokus om kommunen skal møte sine strategiske utfordringer.

Ettersom tiden har gått, er mer av oppmerksomheten i Haram-modellen innrettet på å utvikle gode implementeringsarenaer. Dette har samtidig tatt noe av oppmerksomheten bort fra de strategiske utfordringene. For kommunen og de øvrige samarbeidspartnerne er utfordringen å reformulerer innholdet i det strategiske samarbeidet, og finne frem til samarbeidsmodeller som gjør at kraften i samarbeidet kan fornyes og forsterkes. Gjennom kommunen sin planprosess som førte frem til en ny strategiplan for de neste 10 årene, er grunnlaget for vitalisering av nettverk og partnerskap lagt.

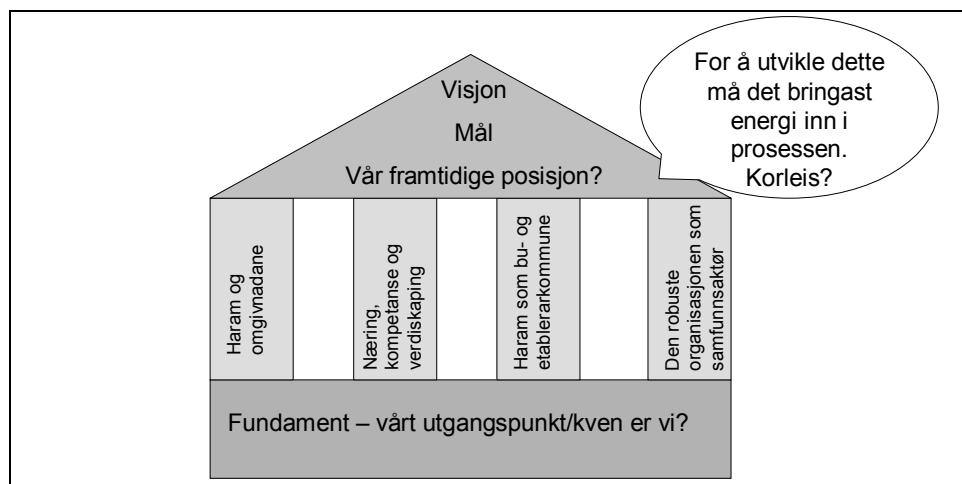
På bakgrunn av erfaringer er både den strategiske kommuneplanen og Haram-modellen som arena for strategisk endringsarbeid moden for revisjon og fornyelse. Både maktgrunnlaget og motivasjonen må styrkes for å øke gjennomslagskrafta, og det er behov for å vurdere hva som skal til for at dette kan skje.

3.3 Ny kommuneplan 2007-2017

Som ledd i å styrke kommunen i arbeidet med å utvikle handlingsprogram for framtida, er det gjennomført et omfattende arbeid med revisjon av kommuneplanen – strategisk del. Planprosessen som ble iverksatt i forbindelse med planarbeidet utgjør det empiriske grunnlaget for forskningsprosjektet. Planprosessen er ment å reise et nytt strategisk byggverk, basert på en analyse av Haram kommune sitt eksistensgrunnlag i dag og i morgen. Byggverket er basert på fire strategiske temaområder (søyler). Dette er:

1. *Haram og omgivelsene*. Aktivt og bevisst kunne trekke omgivelsene inn som en del av lokalsamfunnet
2. *Næring, kompetanse og verdiskaping*. Utvikle forståelse for lokalsamfunnsutvikling i en verdikjedesammenheng. Dette gjennom partnerskap, kompetanseutvikling og fornyelse
3. *Haram som bo- og etablererkommune*. Fokus på det gode liv. Mangfold, toleranse og livsutfoldelse.
4. *Den robuste organisasjonen som samfunnsaktør*. Bevissthet om samfunnsrollen.

Figur 3.1 illustrerer hvordan planprosjektet er bygd opp.



Figur 3.1 Planprosess – strategisk byggverk

Planprosessen

Revisjon av den strategiske kommuneplanen starta januar 2006 og ble fullført med vedtak i kommunestyret juni 2007. Planarbeidet ble lagt opp som en strategisk politisert prosess med formannskapet som strategiutvalg. Våren 2006 ble det gjennomført ei seminarrekke med heildags arbeidsseminar i formannskapet. Resultatet av dette ble et første utkast til revidert plan. Utkastet har vært gjenstand for ei omfattende høringsrunde før den endelige utgaven ble behandlet i kommunestyret.

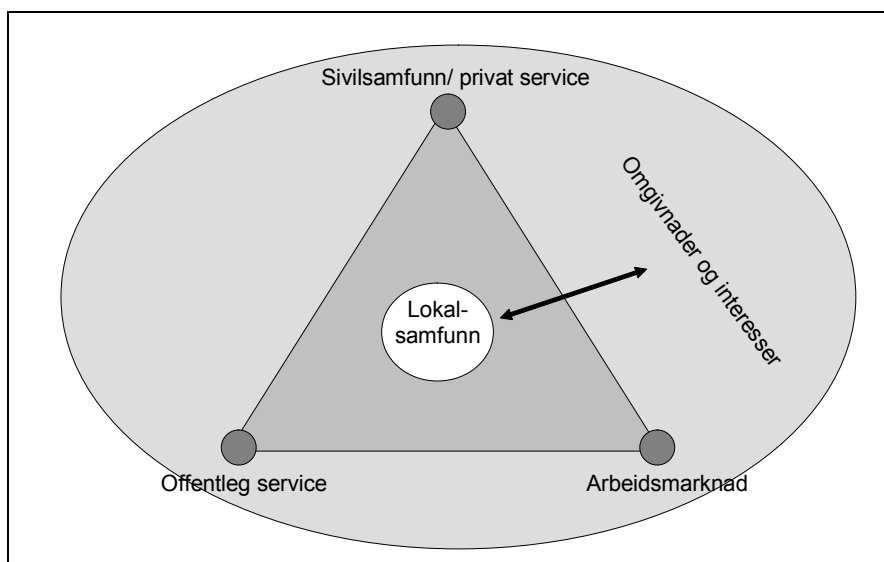
Mål med planprosessen

- Skape et betre utgangspunkt for realisering og implementering av kommuneplanens strategier, mao skape bedre endringsvilje og endringsevne.
- Etablere felles visjon og mål, og felles innsats for å realisere kommunens strategier
- Bidra til å skape felles problemforståing/ oppfatning av strategiske utfordringer, utvikle begrepsapparat og kommunikasjonsevne. Skape oppslutning og helhetlig innsats for å etablere ny framtidig posisjon.

Kommuneplanprosessen er i denne sammenheng uttrykk for en læringsarena der det stod sentralt å få til forbedring av ledelsesprosessene og ledelsesansvaret for det strategiske arbeidet i kommunen. Den sterke politiske deltakinga gjennom heile prosessen er et ledd i å styrke den politiske ledelsen sin kompetanse, evne og vilje til å lede strategiarbeid – å utvikle politikerne som de egentlige strategene. Det er etablert to vinklinger for å kunne håndtere de strategiske utfordringene kommunen står overfor (a) kommunen som organisasjon (politisk/administrativt) og (b) kommunen som lokalsamfunn.

Kommunen som lokalsamfunn

Samfunnsutviklinga er tydelig i retning av samhandling og sameksistens med omgivelsene, og omgivelsene utenfor kommunegrensene blir viktigere i framtida om lokalsamfunnet skal framstå som robust og interessant (se figur 3.2).



Figur 3.2 Samfunnsutvikling som samspill mellom flere aktører

Utfordringa er å kunne utvikle strategier innen de ulike temaområda for å kunne møte utfordringene aktivt i framtida. Som følge av dette er det ei utfordring å få hele lokalsamfunnet med i en mobiliseringsprosess for å skape trivsel, konkurransekraft og lyst til å bosette seg og bli boende i kommunen.

Kommunen som organisasjon

Kommunen er det legitime utgangspunkt for å drive lokalsamfunnsutvikling. Tradisjonelt har fokus vært å organisere den kommunale virksomheten rundt forvaltningsarbeid og kommunal tjenesteproduksjon. Rolla som samfunnsutvikler har blitt mer utydelig, *men trer sterkere fram ettersom kommunen utvikler en rolle som partner og medspiller i forhold til andre samfunnsaktører.*

I forbindelse med kommunestrategiarbeidet er det viktig å ha fokus på samfunnsutviklerrollen. Nåværende styringssystem forankrer ikke denne godt nok, men fokuserer i stor grad på kommunen som service- og tjenesteleverandør. Ei hovedutfordring blir å utvikle BMS (Balansert Mål Styrings) til også å omfatte utviklingsperspektiva i lokalsamfunnet, med utgangspunkt i den kommunale organisasjonen.

Utfordringa blir å utvikle en organisasjon som tydeligere kan håndtere rolla som utvikler sett i et samfunnsperspektiv. Dette er ei utfordring både for den politiske og administrative delen av organisasjonen. Vi har i figur 3.3 prøvd å framstille kommunens utfordringer i sett i forhold til kommunens roller.



Figur 3.3 Kommunens roller og utfordringer.

4.0 Prosjektbeskrivelse

Prosjektet i Haram kommune hadde to aktivitetsområder. For det første skulle det inkludere et undervisningsopplegg rettet mot hele ledergruppen i kommunen og for det andre skulle det etableres et følgeforskningsopplegg rettet mot å studere strategiske endringsprosesser i praksis. Vi vil her gi en kort oversikt over undervisningsopplegget.

MPA-modulen som ble tilbudt kommunen bygger på faget ”Strategisk ledelse og internasjonalisering” innenfor MPA-studiet som organiseres i samarbeid mellom Høgskolen i Sør Trøndelag, Høgskolen i Nord Trøndelag og Copenhagen Business School. Et viktig formål med dette faget er å gi kandidatene grundig kunnskap om, innsikt i og forståelse for internasjonale forhold og deres betydning for utviklingen av offentlig sektor i Norge. Globalisering, internasjonal integrasjon og transnasjonale institusjoner blir i økende grad strategiske rammebetingelser for utøvelsen av ledelse i offentlig

sektor. I denne spesialiseringsretningen av MPA analyseres reformer i offentlig sektor som ledd i en internasjonal utvikling. Det blir fokusert spesielt på politikk og forvaltning i EU og EØS-avtalens betydning for offentlig sektor i Norge. I faget legges det stor vekt på komparative sammenligninger og analyser.

Et annet viktig formål er at innhold og pedagogisk opplegg skal bidra til å gi kandidatene grundig kunnskap om, innsikt i og forståelse for de mest sentrale perspektiver innen fagområdet strategisk endringsledelse. Kandidatene skal aktivt stimuleres til å utvikle sine ferdigheter i å håndtere strategiske endringsprosesser gjennom problembasert trening i strategisk analyse, strategiformulering og strategi-implementering. Modulen ble gjennomført i tiden februar 2005 til august 2006.

4.1 Rollefordeling

På grunn av at opplegget inkluderte tre parter – høyskole, kommune og konsultentselskap – ble det lagt vekt på å ha en klar avgrensning av den enkeltes rolle og ansvarsområde. Følgende rollefordeling ble lagt til grunn for samarbeidet:

Haram kommune

- Ledergruppen i Haram kommune skal delta som studenter på det faget som tilbys av HiNT/HiST og gjennom dette oppfylle de plikter som i følge fagplanen er pålagt studentene.
- De enkelte ledere har på bakgrunn av undervisningen ansvar for å iverksette prosjekter med sikte på en strategisk utvikling innenfor sine ansvarsområder
- Haram kommune har gjennom sin ledergruppe ansvar for å starte en strategisk utviklingsprosess i kommunen

HiNT/HiST

- HiNT/HiST har ansvaret for å gjennomføre undervisning i faget MPA750: Strategisk ledelse og internasjonalisering. Dette inkluderer også ansvaret for å arrangere og lede de delene av opplegget som er lagt til utlandet.
- HiNT/HiST har ansvar for å delta i møter i ledergruppen for å diskutere den strategiske utvikling i kommunen og gi råd ut fra innholdet i det aktuelle kurset.
- HiNT/HiST har ansvar for å samle erfaringer fra opplegget og skrive det ut i en sluttrapport slik at det kan komme kommunen og andre til gode.

PriceWaterhouseCoopers

- PriceWaterhouseCoopers har ansvaret for å etablere kontakt med hver og en av deltakerne og yte bistand i deres strategiske utviklingsarbeid

innenfor den enkeltes ansvarsområde. Det skal føres systematisk loggbok over utviklingen for hver av deltakerne med blant annet informasjon om målformuleringer, aktiviteter, utfordringer, resultater og motstand mot endringer.

- PriceWaterhouseCoopers har ansvar for å delta i møter i ledergruppen for å diskutere den strategiske utvikling i kommunen og gi råd ut fra det arbeidet som gjøres på einingsnivå.
- PriceWaterhouseCoopers har ansvar for å bistå HiNT/HiST med å trekke aktuelle saker fra kommunen inn i undervisningen

4.2 Emneoversikt

På bakgrunn av MPA-modulen Strategisk ledelse og internasjonalisering ble det utviklet et nytt fag for Haram kommune som tar utgangspunkt i kommunens strategiske situasjon og at faget skal bidra til å videreutvikle ledergruppen og den strategisk kompetanse i kommunen. Følgende tema inngikk i undervisningen:

Tema 1: Reformer i offentlig sektor – internasjonal utvikling

- Introduksjon til strategisk ledelse – overblikk og innblikk
- Internasjonalisering og globalisering – presset mot nasjonalstaten
- Fra New Public Management til Professional Management.

Tema 2: Modernisering av offentlig sektor og krav til strategisk ledelse

- Strategiske utfordringer
- Strategisk analyse – PESTEL/SWOT
- Moderniseringsstrategier

Tema 3: Analyse av den strategiske posisjon, logikk og kapabilitet

- Analyse av den eksisterende strategiske logikk – hvem er vi og hva er vår misjon?
- Identitet – kulturelt nett – institusjonalisering
- Strategiutvikling – planlagte, framvoksende og pålagte strategier
- Strategi og konkurransekraft

Tema 4: Strategiutvikling, innovasjon og endring i strategisk logikk

- Hva er foretakets ønskede strategiske logikk – hva er vår visjon?
- Strategikart
- Organisasjonslæring og kunnskapsledelse

Tema 5: Fra ideer til strategisk handling

- Fra idé til handling

- Strategiimplementering – ledelse av endringer
- Strategifokusert organisasjon

Tema 6: Modernisering av offentlig sektor i et internasjonalt perspektiv

Dette tema ble dekket gjennom forelesninger og ekskursjoner under obligatoriske samlinger i København og Birmingham.

Tema 7: EU/EØS – Norges tilpasning gjennom EØS-avtalen

Den siste samlingen (obligatorisk) foregikk i Maastricht i samarbeid med European Institute of Public Administration, og omfattet:

- Reformen i offentlig sektor - internasjonal utvikling
- Internasjonale forvaltningsoppgaver
- Politikk og forvaltning i Den europeiske union
- EØS-avtalens betydning for norsk forvaltning
- Offentlig økonomi og internasjonale utviklingstrekk

4.3 Utenlandsopphold

Som det fremgår over emneoversikten ble det lagt tre ukes samlinger til utlandet – henholdsvis København, Birmingham og Maastricht. Formålet med disse var å få frem den internasjonale profilen i faget og gi deltakerne førstehåndskunnskap om viktige internasjonale trender.

København

- Strukturreformen i Danmark
- Organisasjonsendringer i kommunesektoren
- Strategisk bruk av kommunikasjon
- Strategiske ledelse
- Kjærlighet og omstilling
- Fusjon av kommuner
- Refleksiv rett og governance

Birmingham

- Local and regional government
- Finance
- Competition, best value and performance assessment
- Efficiency in local government
- Economic development and regeneration
- Role of the voluntary sector

Maastricht

- EU som politisk system
- EU og integrasjonsprosessen
- Økonomisk og monetær union

- EU/EØS og Norges tilpasning
- EU og den nye grunnloven
- Regionalisme og regional utvikling

4.4 Pedagogisk opplegg

Pedagogisk ble det lagt stor vekt på at deltakerne skulle kombinere teoretisk innsikt med egne erfaringer for å utvikle en hensiktsmessig handlingskompetanse. For å oppnå dette ble det lagt vekt på følgende punkter:

1. *Prosjektarbeid*. Studentene arbeidet med egne prosjekter gjennom hele undervisningen. I samarbeid med kommunens ledelse ble det for hver student definert et prosjekt som hadde klar kobling mot det faglige innholdet samtidig som det var høyt prioritert av kommunens øverste ledelse. Studentene fikk veiledning under hele prosessen og prosjektarbeidet gikk som en rød tråd gjennom hele faget.
2. *Dialogbasert undervisning*. Det ble forsøkt lagt opp til en undervisning hvor studentene også kunne bidra med sine praktiske erfaringer.
3. *Analyse av egen arbeidssituasjon*. Samtidig som undervisningen foregikk ble det iverksatt strategiske analyser i egen enhet. Ansvar for dette var lagt til PriceWaterhouseCoopers. Formålet var å bidra til utvikling av studentenes bevissthet om egen strategiske situasjon.
4. *Styringsgruppen*. I styringsgruppen satt representanter fra både HiST, HiNT, PriceWaterhouseCoopers og Haram kommune. Diskusjonen i denne gruppen ga et godt grunnlag for å justere fagopplegget underveis og sikre at undervisningen også var tilpasset kommunens behov.
5. *Evaluerings*. Evalueringen besto av skriftlig prosjektrapport og muntlig forsvar. Formannskapet var til stede ved det muntlige forsvaret.

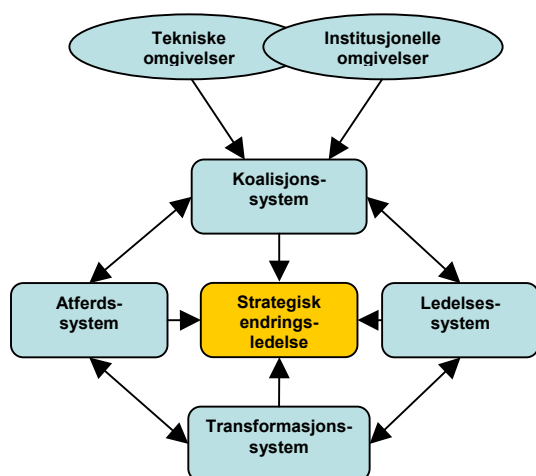
Formålet med opplegget var både å skape en forpliktelse knyttet til implementering og utvikle en motivasjon blant studentene rettet mot den strategiske retningen for Haram kommune, strategiske valg, strategiske initiativer, strategisk implementering og til syvende og sist få strategiene integrert i den daglige praksis.

5.0 Teoretisk utgangspunkt

Som utgangspunkt for prosjektet har vi valgt å ta utgangspunkt i en konseptuel modell for endringsledelse og en integrert modell for strategisk ledelse. For nærmere beskrivelse av disse modellene og de forutsetninger de bygger på henvises til boken ”*Endringsledelse i et strategisk perspektiv*” av Busch, Johnsen, Valstad og Vanebo, 2007.

5.1 En konseptuel modell for endringsledelse

Vi har her valgt å ta utgangspunkt i foretaksmodellen som er inndelt i fire delsystemer (Busch, Johnsen og Vanebo, 1993). For det første er det koalisjonssystemet som representerer sammensetningen av organisasjonens interessenter. De viktigste variablene som påvirker dette systemet, er koalisjonssammensetning og kontrakter. For det andre har vi ledelsessystemet. Det representerer all atferd som er rettet mot å utvikle og oppfylle kontrakter med interessentene. Lederatferd kan utøves av alle interessentene – enten de er bundet av interne eller eksterne kontrakter. Det tredje delsystemet er atferdssystemet – eller summen av den individuelle atferden som utøves av de menneskene som er involvert i organisasjonen. Som det fjerde har vi transformasjonssystemet – eller de prosesser som bidrar til å transformere bidrag til belønninger. Dette systemet skal altså sørge for at virksomheten produserer belønninger til interessentene. Til sist vil disse fire delsystemene være koblet opp til organisasjonens omgivelser gjennom koalisjonssystemet – både tekniske og institusjonelle omgivelser. Endringsledelse må være rettet mot alle delsystemer og mot relasjonene mellom organisasjonen og den omgivelser. På denne bakgrunn kan en konseptuel modell av virksomheten anskueliggjøres som vist i figur 5.1.



Figur 5.1: En konseptuell modell for endringsledelse

Koalisjonssystemet

Koalisjonssystemet representerer koalisjonen av interessenter som gjennom avtaler konstituerer organisasjonen og som derfor er et politisk system. Her finner vi grunnlaget for sentrale mål, og vi finner både konflikt- og harmonifelter. Det utøves makt og dannes allianser, og organisasjonen må hele tiden forholde seg til politiske prosesser. Innenfor dette systemet finner vi ikke bare forholdet til de aktive interessentene. Det representerer også en kobling mellom organisasjonen og øvrige deler av omgivelsene – både tekniske og institusjonelle.

Forholdet mellom organisasjonen og dens interessenter vil reguleres av kontrakter. Disse kan være formelle og foreligge i skriftlig form, eller de kan være uformelle og representere gjensidige forventninger. Kontraktene vil angi hvilke belønninger (varer og tjenester) organisasjonen skal levere, og hvilken motytelse interessentene skal bidra med. Fordi organisasjonen må oppfylle sine kontrakter, danner disse grunnlaget for alle målene det må arbeides etter. Når en kontrakt er inngått, vil det umiddelbart foreligge et mål (dvs. krav om kontraktsoppfyllelse) som organisasjonen må forholde seg til.

Politiske prosesser skapes på grunn av at interessentene har ulike mål og at ressursene er begrenset. Interessentene kan da forsøke å skaffe seg makt med sikte på å sikre egne interesser. I alle organisasjonene vil det til en viss grad foreligge konflikter og maktbruk. Vi ser det kanskje best i de rent politiske organisasjonene (Stortinget, kommunestyret osv.). Her skal det utøves makt, og konflikter skal synliggjøres. Det gir en bekreftelse på at demokratiet fungerer. I andre virksomheter kan maktbruk og konflikter fungere mer destruktivt. Det er imidlertid viktig å være seg bevisst at politiske situasjoner alltid kan oppstå. Dessuten kan de også fungere konstruktivt og sette i gang nødvendige forandlingsprosesser.

Transformasjonssystemet

Transformasjonssystemet representerer den teknologi, struktur og kunnskap som er utviklet for å transformere de ressursene som er tildelt av interessentene (bidrag) over til de varer og tjenester (belønninger) som interessentene krever for å delta i koalisjonen. Det betyr i praksis at kunden skal få de varer og tjenester de har krav på, de ansatte skal få de belønninger som er avtalt i ansettelseskontraktene, leverandørene skal få betaling for sine leveranser osv. For å produsere disse belønningene må det etableres et transformasjonssystem. Dette systemet skal sørge for at alle bidragene som kommer inn (penger, arbeidsinnsats, varer osv.), transformeres/omdannes til belønninger. Innenfor dette systemet finner vi teknologiske løsninger og alle organisasjons- og styringsstrukturer som er etablert for å koordinere og styre transformasjonsprosessen.

I en bedrift er det mest synlige transformasjonssystemet rettet mot å produsere varer og tjenester til kundene. Selv om dette uten tvil er det viktigste

systemet, finner vi transformasjonssystemer rettet mot alle interessentene. Alle skal ha belønninger, og de må produseres. Vi finner derfor et lønningskontor som tar seg av utbetaling av lønn til ansatte, en økonomiavdeling som betaler leverandørene, en finansavdeling som tar seg av forholdet til låneinstitusjonene, osv. I prinsippet har vi derfor et transformasjonssystem rettet mot hver interessentgruppe.

Atferdssystemet

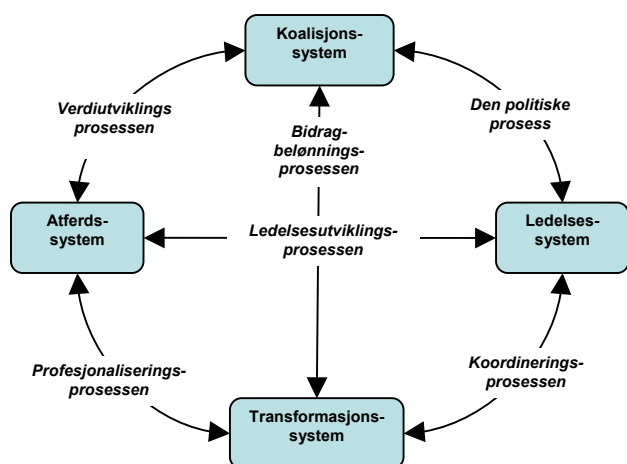
Atferdssystemet representerer de kognitive (kunnskapsmessige), motivasjonelle og emosjonelle (følelsesmessige) egenskaper som menneskene bringer inn i organisasjonen. Dette gjelder både interne og eksterne interessenter. Gjennom sine personlige egenskaper – kunnskaper, motivasjon, følelser, verdier, normer osv. – vil de i stor grad påvirke de andre delsystemene. De er sentrale i alle forhandlinger, de står for produksjon av belønninger, og de utøver ledelse. En virksomhet vil derfor aldri fremstå som et helt rasjonelt system. Den atferden som utøves, vil sterkt preges av de menneskene som til enhver tid er til stede. Innenfor en organisasjon er det derfor ikke bare formelle strukturer som påvirker atferd. Det vil i tillegg dannes en organisasjonskultur som kan være vel så sterk. Den kan være lite synlige for medlemmene, men ligger hele tiden som en ramme rundt virksomheten.

Ledelsessystemet

Ledelsessystemet er utviklet for å sette mål for de andre tre systemene – og seg selv – og legge opp til løsning av de problemer som er forbundet med måloppfyllelse for både systemet som helhet og alle delsystemer. Dette vil skje gjennom en interaksjonsprosess basert på ledelsesinformasjon.

Ledelse er derfor en nødvendig funksjon i alle organisasjoner. Vi definerer her ledelse som et målformulerende, problemløsende og språkskapende samspill (Johnsen 1975). Fokuset settes derved på ledelsesfunksjonen og ikke den enkelte leder. Ut fra denne definisjonen er lederatferd en selvstendig menneskelig atferdsform, løsrevet fra lederen som person, som kan utøves av alle individene som er tilstede i en organisasjon – enten de er ledere, medarbeidere eller representere andre interessenter i koalisjonen.

I forbindelse med endringsledelse er prosessene mellom de ulike delsystemene av stor viktighet. De viser at endringer i ett system vil spres over til de andre systemene og gjennom en gjensidig avhengighet vil det skapes et komplekst mønster av endringsprosesser i organisasjonen. I figur 5.2 har vi anskueliggjort de viktigste prosessene.



Figur5.2: Sentrale prosesser mellom de fire delsystemene

Verdiutviklingsprosessen. Denne prosessen skaper kobling mellom koalisjonssystemet og atferdssystemet. I koalisjonssystemet vil det formuleres krav til hvilke verdier og normer som skal være gjeldende i organisasjonen. Disse kan både være formulert i psykologiske og formelle kontrakter. Samtidig vil atferdssystemet svare tilbake med krav til justeringer, tilføyelser og slettinger av disse ønskede verdier og normer. Det blir altså et "møte" mellom den reelle kulturen som er til stede og den ønskede kulturen som formuleres i koalisjonen. Dette skaper en kontinuerlig spenning som setter press på kulturelle utvikling i organisasjonen.

Profesjonaliseringsprosessen. Denne prosessen skaper kobling mellom atferdssystemet og transformasjonssystemet. I atferdssystemet vil det utvikles krav til hvilke normer og verdier som skal være styrende for transformasjonen. Som eksempel kan nevnes et sykehus hvor verdier og normer i profesjonene (leger, sykepleiere, fysioterapeuter etc) setter sterke krav til hvordan arbeidet skal utføres. Samtidig har transformasjonssystemet en del særtrekk som setter krav til hvilke verdier og normer som bør være til stede for at produksjonen skal fungere på en optimal måte. Som eksempel kan nevnes at på en flyplass bør det utvikles en sterk sikkerhetskultur blant flygelederne – noe som er nødvendig for å unngå ulykker. Også i denne prosessen kan det finnes sterke spenningsfelt som påvirker kulturutviklingen i organisasjonen.

Koordineringsprosessen. Denne prosessen skaper kobling mellom ledelsessystemet og transformasjonssystemet. Den består av at ledelsessystemet vil sende styrings- og koordineringssignaler til transformasjonssystemet – noe som er nødvendig for å sikre at kontraktene blir oppfylt og at interessentene får produsert sine belønninger. Samtidig vil ledelsen motta informasjon fra transformasjonssystemet om resultater og funksjonsdyktighet – noe som benyttes til nye styringssignaler. Koordineringsprosessen består derfor av en styringssløyfe med input- og outputprosesser.

Den politiske prosess. Denne prosessen skaper kobling mellom ledelsessystemet og koalisjonssystemet. Den består av at koalisjonssystemet tilfører ledelsessystemet den nødvendig makt for at den profesjonelle ledelsen skal få organisasjonen til å fungere som en ledet organisme – både i stabile situasjoner og i situasjoner preget av tilpasning eller utvikling. Samtidig deltar ledelsen aktivt i forhandlinger med de ulike interessentene og kan gjennom dette påvirke både prioritering av interesser, maktfordeling og maktbruk i organisasjonen.

Bidrag-belønningsprosessen. Denne prosessen skaper kobling mellom koalisjonssystemet og transformasjonssystemet. Interessentene overfører sine bidrag til transformasjonssystemet og mottar i retur sine belønninger.

Ledelsesutviklingsprosesser. Denne prosessen skaper kobling mellom ledelsessystemet og atferdssystemet. Atferdssystemet vil tilføre ledelsessystemet kognitiv, emosjonell og motivasjonell energi (som kan gi både god og dårlig lederatferd), mens ledelsessystemet vil tilføre atferdssystemet en mer målrettet funksjonalitet - dvs en utvikling av kognitive, motivasjonelle og emosjonelle egenskaper som er rettet mot ivaretagelse av organisasjonens eksistensgrunnlag. Dette vil blant annet innebære en ledelsesutvikling som over tid fører til at ledelsesfunksjonen tilføres en kognitiv, emosjonell og motivasjonell energi som forbedrer dens funksjonalitet.

Endringsledelse innebærer å arbeide med alle disse prosessene - og alle delsystemene – med sikte på å skape en organisasjon som er i stand til å ivareta og utvikle sitt eksistensgrunnlag. Hvor fokuset skal settes vil variere fra situasjon til situasjon. I enkelte organisasjoner er det nødvendig å arbeide med transformasjonssystemet for å utvikle en mer hensiktsmessig organisasjonsstruktur. I andre organisasjoner bør fokuset settes på atferdssystemet for å skape sterkere engasjement og forpliktelse blant medarbeiderne. Men uansett om hovedfokuset settes på et delsystem eller på en prosess er det viktig å være oppmerksom på alt inngår i en større helhet. Endringsledelse må være en integrert prosess hvor fokuset settes på spesielle problemområder samtidig som at problemet settes i en større sammenheng. Derved fremstår endringsledelse en kompleks prosess – noe som er nødvendig så lenge en skal arbeide med komplekse organisasjoner.

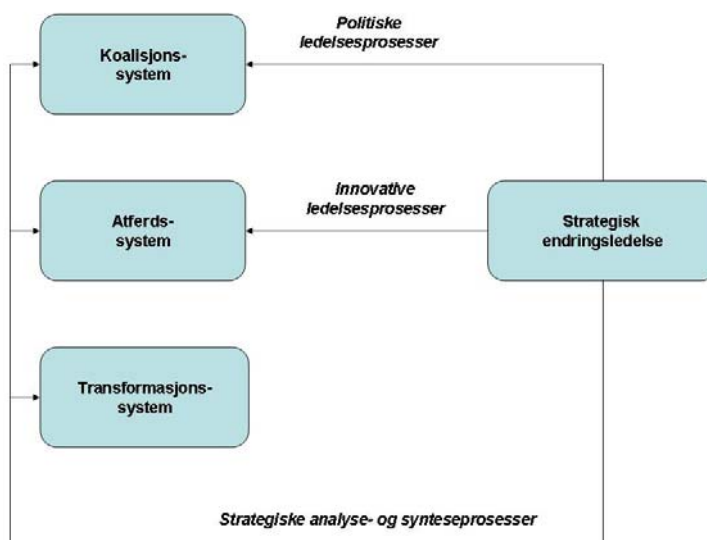
5.2 Et integrert perspektiv på strategisk ledelse

Strategisk ledelse må betraktes som en del av organisasjonens ledelsessystem og strategisk ledelse består av en kombinasjon av tilpasnings- og utviklingsledelse. Strategisk ledelse krever ivaretagelse av tre sentrale prosesser:

1. *Strategiske analyse- og synteseprosesser*. Disse er knyttet til analyse/syntese som problemløsningsmetode.
2. *Politiske ledelsesprosesser*. Disse er knyttet til interaksjon som problemløsningsmetode.
3. *Innovative ledelsesprosesser*. Disse er knyttet til søke-lære som problemløsningsmetode.

Disse prosessene kan i hovedsak knyttes til tre av delsystemene i foretaksmodellen (figur 5.1). Strategiske analyse- og synteseprosesser er mot både transformasjonssystemet, atferdssystemet og koalisjonssystemet og representerer en rasjonell tilnærming med sikte på å utvikle en funksjonsdyktig organisasjon som er godt tilpasset sine tekniske og institusjonelle omgivelser.

Politiske ledelsesprosesser er rettet mot koalisjonssystemet og representerer blant annet en fortolkende tilnærming hvor det skal utvikles et meningsskapende samspill med interessentene. Til sist er innovative ledelsesprosesser rettet mot atferdssystemet og representerer blant annet søke-lære prosesser hvor fokuset settes på organisasjonslæring og kompetanseutvikling. Disse tre prosessene fanger derfor også opp både det funksjonalistiske, det fortolkende og søke-lære perspektivet. Dette er anskueliggjort i figur 5.3.



Figur 5.3: Strategisk endringsledelse

Strategiske analyse- og synteseprosesser

Strategiske analyse- og synteseprosesser er primært rettet mot transformasjonssystemet og den primære problemløsningsmetoden er analyse/syntese. Prosessene er rettet mot både individnivå, gruppenivå og

organisasjonsnivå og formålet er å samordne mål og ressurstilgang på de ulike nivå. Prinsipielt kan strategiske analyse- og synteseprosesser deles opp i:

1. Strategisk ledelse på individnivå
2. Strategisk ledelse på gruppenivå
3. Strategisk ledelse på organisasjonsnivå

Analyse av foretakets strategiske situasjon er tradisjonelt både omfattende og inngående. Ettersom det dreier seg om foretakets eksistensgrunnlag, er den riktige analyse og syntese et spørsmål om liv eller død for foretaket. Derfor har det vært ansett som viktig å samle store mengder informasjon. Denne analysen krever også innsikt i de andre systemene slik at transformasjonssystemet kan utvikles i forhold til både de menneskene som er tilstede (atferdssystemet), interessentene (koalisjonssystemet) og organisasjonens omgivelser. Dette er anskueliggjort gjennom de ulike pilene som binder de tre delsystemene sammen i figur 5.3.

Politiske ledelsesprosesser

De politiske ledelsesprosessene er rettet mot koalisjonssystemet og den dominerende problemløsningsmetoden er interaksjon. Prosessen er rettet mot både individnivå, gruppenivå og organisasjonsnivå – noe som innebærer at det kan være aktuelt å trekke interessenter fra alle nivå inn i prosessen. De politiske prosessene er primært rettet mot tre mål:

1. Skape en nødvendig maktbase
2. Skape et nødvendig ressursgrunnlag
3. Skape sosial motivasjon blant interessentene

Dette vil gi et godt grunnlag for å kunne gjennomføre strategiske tiltak for å sikre organisasjonens eksistens. Utfordringen er å utvikle en koalisjon med makt og ressurser som deltar aktivt i den strategiske utviklingsprosessen og at denne sikrer tilstrekkelig tilførsel av bidrag fra interessentene..

Ledelsens rolle i dette perspektivet er å skape makt og energi til å gjennomføre flytte-/endringsprosessen. Politiske ledelsesprosesser handler om å kunne samarbeide/interagere med interessegrupper som påvirker eller kan være med å utvikle organisasjonens eksistens. Aktivitetene er rettet både mot interessegrupper utenfor og innenfor organisasjonen. Internt må det arbeides for å skape det nødvendige grunnlaget for en forandringsprosess. Strategisk ledelse er en kontinuerlig aktivitet, og derfor må det utvikles en omstillingsdyktig organisasjon. Overfor interessentgruppene må en drive en aktiv informasjonsvirksomhet og forståelse for interessentene sine behov er her svært viktig. Metodegrepet er interagering/samtaler med organisasjonens viktigste

interessenter. Sentralt står utvikling og endringer av menneskelig atferd, for å gjøre endringer i system mulig.

Innovative ledelsesprosesser

De innovative ledelsesprosessene er primært rettet mot atferdssystemet og den dominerende problemløsningsmetoden er søke-lære. Prosessene foregår både på individnivå, gruppenivå og organisasjonsnivå og formålet er å utvikle løsninger som gjør det mulig å betjene interessentene gjennom det ressursgrunnlaget som er tilgjengelig.

Innovative ledelsesprosesser innebærer mange dilemmaer og fordrer evne både til å lytte og til å forstå det som skjer med hensyn til innovasjon i en organisasjon, samtidig med at man som leder har evne til å være mer styrende når dette er på sin plass, og evne til å la ting få utvikle seg selv når dette synes å være mer på sin plass, alt etter hva ens «gehør», følelse og intuisjon tilsier. Innovative ledere må tenke som organisasjonsforskere, ha evne å verdsette læring og læringsprosesser i organisasjonen som kan være både dualistiske og fylte av motsigelser, og med «organisatorisk gehør» vurdere hvordan de kan «dirigere» innovative læringsprosesser med varsom, men samtidig sikker hånd. Den største utfordringen når det gjelder strategiske innovasjon, er av ledelsesmessig karakter. Denne lederutfordringen kan på mange måter sammenlignes med å være dirigent for et stort orkester hvor «orchestration» av kunnskapsutvikling og kunnskapsanvendelse framstår som den største utfordringen.

Integrerte ledelsesprosesser

De tre ledelsesprosessene som kan knyttes til hver sin dominerende problemløsningsmetode og til de ulike delsystemer vil integreres gjennom dynamiske prosesser. De vil foregå samtidig og hele tiden gripe inn i hverandre. Dette forsterker læringseffekten samtidig som strategisk ledelse fremstår som en svært kompleks aktivitet. De tre ledelsesprosessene bindes sammen av tre ledelseskomponenter. Dette er:

1. *Grenseflytting*. Dette er relasjonen mellom strategiske og politiske ledelsesprosesser. Den skaper legitimitet for å foreta endringer i transformasjonssystemets struktur og funksjon. Disse endringene kan benevnes som grenseflytting i og med at de innebærer en endring i bidragsstrømmen fra interessentene. I prinsippet kan vi ikke foreta noen endringer i transformasjonssystemet som ikke medfører at medarbeidere, eiere, ledere, leverandører eller andre interessenter må endre sine bidrag. Grenseflyttingen kan i prinsippet skje på tre måter:
 - a) *Ekspansjon*: Økende bidrag fra interessentene
 - b) *Justering*: Justering av bidragstrømmen fra interessentene
 - c) *Konsentrasjon*: Reduserte bidrag fra interessentene

Transformasjonssystemet vil altså endres gjennom forhandlinger med interessentene.

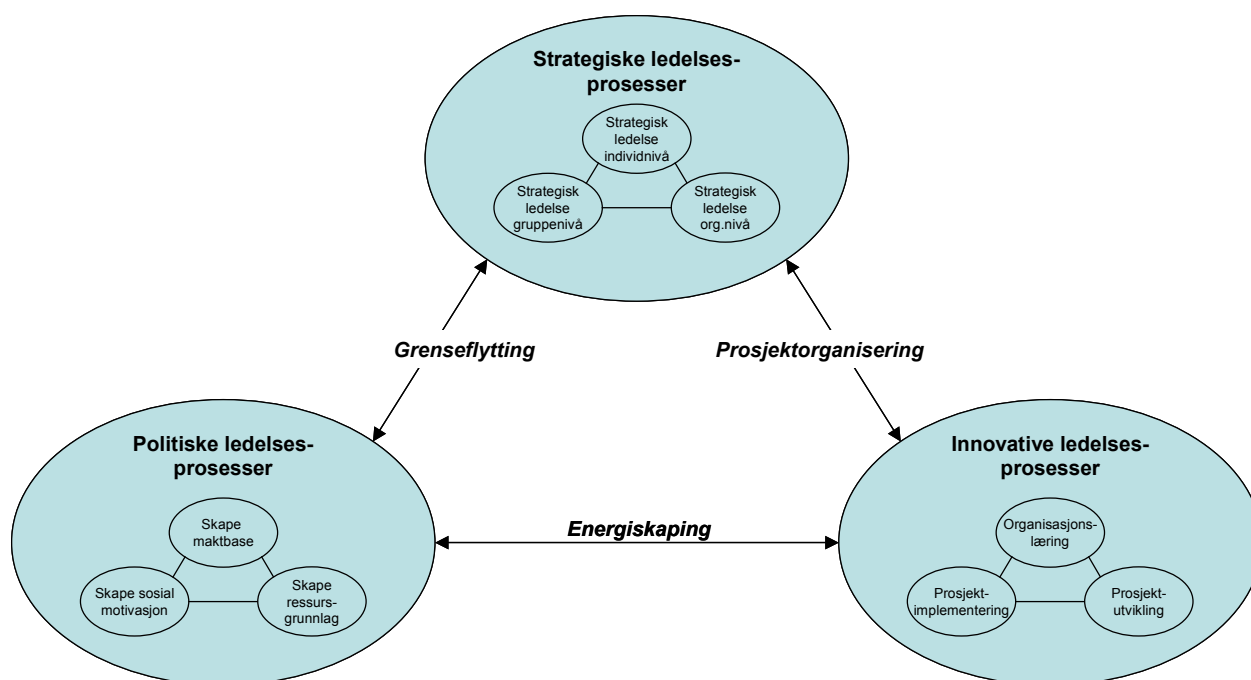
2. *Energiskaping*. Dette er relasjonen mellom politiske og innovative ledelsesprosesser. Den skaper legitimitet for å eksperimentere med nye løsninger. Vi bruker begrepet energiskaping fordi eksperimenter alltid forutsetter at det utløses ny energi i atferdssystemet rettet mot utvikling og læring. Energiskaping kan i prinsippet skje på tre måter:
 - a) *Aktivering av fri energi*: Dette er sosial energi i atferdssystemet som ikke er benyttet.
 - b) *Frigjøring av bunden energi*: Dette representerer frigjøring av sosial energi fra andre aktiviteter
 - c) *Tilførsel av ny energi*: Dette gjelder tilførsel av ny sosial energi – enten ved utløse energi hos den enkelte interessent eller ved å endre koalisjonssammensetningen.

Her kan for eksempel en av kundene involvere seg i et prosjekt med sikte på å utvikle nye produkter – noe som kan føre til at denne kunden tilfører organisasjonen ny energi.

3. *Prosjektorganisering*. Dette er relasjonen mellom strategiske og innovative ledelsesprosesser. Den bidrar til å skape en prosjektorganisasjon både for individene, gruppene og organisasjonen. Prosjektorganisasjonen er særpreget av at den både er en del av transformasjonssystemet samtidig som den er en arena for læring og utvikling – den skapes derfor i spenningsfeltet mellom de analytiske prosessene rettet mot transformasjonssystemet og de innovative prosessene rettet mot atferdssystemet. Prosjektorganiseringen kan i prinsippet gjennomføres på tre måter:
 - a) *Ett prosjekt*
 - b) *En sekvens av prosjekter*
 - c) *Sammenhengene prosjektsekvenser*

Prosjektene har altså både en rasjonell analytisk side og en innovativ læringsmessig side.

I figur 5.4 har vi vist koblingen av ledelsesprosesser og ledelseskomponenter.



Figur 5.4: Ledelsesprosesser og ledelseskomponenter

En strategisk endringsprosess omfatter prosessen fra å analysere de strategiske utfordringene, formulere strategiske mål, ta strategiske beslutninger til å iverksette strategiske initiativer som omsetter strategiske planer til handlinger. Strategisk ledelse skal gi svar på fire sentrale spørsmål:

1. *Hvem er vi?*
2. *Hva er vår misjon og nåværende strategiske posisjon?*
3. *Hva er vår visjon og ønsket strategisk posisjon?*
4. *Hva er våre endringsstrategier og strategiske initiativ?*

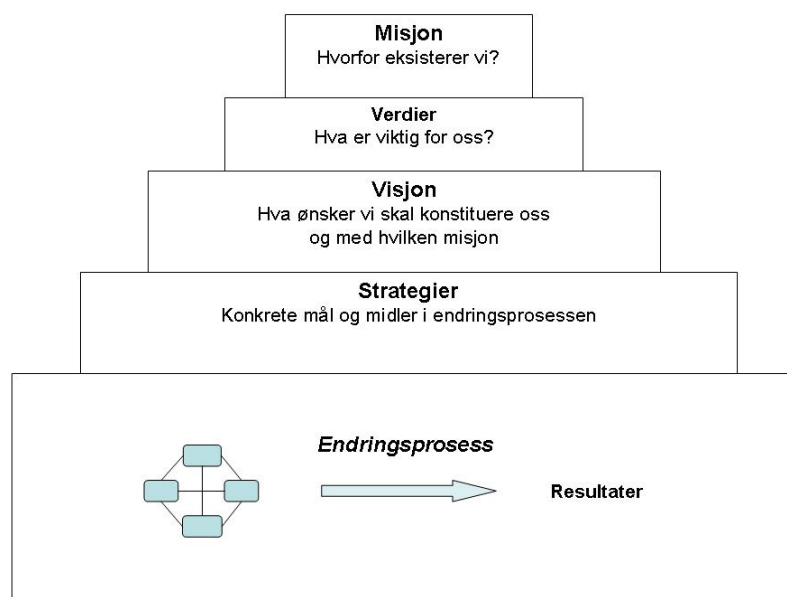
Det første spørsmålet er rettet mot å framskaffe et overblikk over alle sider ved organisasjonen - det vil si både koalisjonssystemet, atferdssystemet, transformasjonssystemet og ledelsessystemet pluss alle prosesser som knytter disse systemene sammen. Analysen er omfattende, men nødvendig som grunnlag for å iverksette strategiske endringsprosesser. Fokuset bør primært settes på organisasjonens endringskraft og endringsevne – to forhold som er av avgjørende betydning for gjennomføring av komplekse endringsprosesser.

Det andre spørsmålet er for det første knyttet til en mer dyptgående analyse av forholdet til organisasjonens interessenter. Her vil fokuset spesielt settes på hvilke belønninger (varer, tjenester, kapital) som produseres for interessentene og hvilke bidrag de overfører til organisasjonen. I tillegg vil det foretas en analyse av den strategiske posisjon – noe som innebærer en identifisering og analyse av de viktigste strategiske konkurrenter. Til sammen vil dette gi et bilde av organisasjonens eksistensgrunnlag.

Det tredje spørsmålet er knyttet til fremtiden og skal frembringe et bilde av organisasjonens visjon. Det vil primært være rettet mot en fremskriving av organisasjonens misjon og en markering av ønsket strategisk posisjon, men vil også inkludere et fremtidsbilde av hele organisasjonen – dvs alle de fire delsystemene.

Det fjerde og siste spørsmålet er knyttet til hvilke endringsprosesser som må iverksettes for å realisere visjonen. Disse vil rettes både mot å endre organisasjonens mål – det vil si hvilke belønninger som skal produseres for interessentene og endre organisasjonens strategiske midler – det vil si gjennomføre nødvendige endringer i organisasjonens delsystemer.

Koplingen mellom nåværende misjon og framtidig visjon kan anskueliggjøres av et strategikart (figur 5.5). Kaplan og Norton introduserte begrepet strategikart i en klassikk artikkel i Harvard Business Review (2000) som hadde tittelen: *'Having Trouble with Your Strategy? Then Map it'*. De legger her vekt på at i informasjonsalderen må organisasjoner skape og utnytte såkalte immaterielle eiendeler – dvs kunderelasjoner, kompetanse, organisasjonskultur og problemløsningsevne. For å utvikle et strategikart anbefales å ta utgangspunkt i organisasjonens misjon og kjerne verdier og ut fra dette utvikle nye visjoner.



Figur 5.5: Strategikart (Kaplan og Norton 2001)

Strategikartet gir et visuelt bilde av prosessen knyttet til å overføre strategiplaner til organisasjonens praksis og endringer i den strategiske logikk. Med strategisk logikk menes organisasjonens dominerende rasjonalitet med hensyn til å realisere sine mål gjennom koordinert ressursanvendelse (Sanchez og Heene,

2004). Strategisk ledelse er derfor ikke kun rettet mot endringer i misjon – den kan også påvirke det prinsipielle handlingsmønster som har utviklet seg i organisasjonen. Dette siste krever en form for dobbelkretslæring (Argyris og Schön 1978). Formålet med de modeller vi her har skissert er at de skal gi relevant, nødvendig og tilstrekkelig informasjon til å besvare de fire kjernespørsmålene i den strategiske grunnmodellen.

6.0 Forskningsmetode

De forskningsspørsmålene som ble formulert for prosjektet (se kapittel 2) peker på at det er behov for flere forskningsmetoder. For det første må forskningsopplegget gi grunnlag for utvikling av større innsikt i komplekse endringsprosesser, for det andre skal det avdekke hvilke effekter undervisningsopplegget har fått for Haram kommune og for det tredje skal det bidra til å støtte den strategiske utviklingen i kommunen. Dette peker på at følgeforskning fremstår som et aktuelt design – selv om det er en problematisk avgrensning mot aksjonsforskning og aksjonslæring.

6.1 Følgeforskning og aksjonsforskning

Både aksjonsforskning og følgeforskning kan betraktes som en gren av evalueringsforskningen som i sin klassiske form i stor grad var positivistisk med hovedfokus på kontroll av måloppfyllelse. Denne forskningen dokumenterte at mange endringsprosjekter ikke førte til ønskede resultater (Albæk 1988) – noe som ga støtet til økende mangfold innenfor evalueringsforskningen med større bevissthet om evalueringens ulike funksjoner og sterkere fokus på selve endringsprosessen. Fra å ha en mer instrumentell funksjon betraktes evalueringsforskningen i dag også i et politisk og meningsskapende perspektiv (Albæk 2001). *Evalueringens mål, prosesser og resultater blir et viktig verktøy i politiske prosesser samtidig som den sosiale konstruksjon av samfunnet blir påvirket. Dette er en konsekvens av en postmoderne tekning hvor evalueringen bidrar til å dekonstruere politiske diskurser og rette et kritisk søkelys mot kunnskaper som tas for gitt (Krogstrup 2001).*

Samtidig har vi fått en sterkere vekt på prosess- eller formativ evaluering hvor fokuset settes på de sosiale prosesser som danner grunnlaget for grad av måloppnåelse og med tettere interaksjon mellom forskere og virksomhetsaktører. Det overordnede målet er forbedringer – både underveis og i etterfølgende prosjekter. Læringsprosessene er sentrale og formativ evaluering kan derfor betraktes som en endringsstrategi med systematisk tilbakeføring av informasjon til virksomhetsaktørene med sikte på å støtte selve endringsprosessen. I tillegg legges det vekt på en indirekte begrepsmessig læring som er mindre instrumentell i sin karakter og som skal bidra til en bredere

innsikt om endringsprosessen - både hos aktører som er direkte og indirekte berørt av evalueringen (Weiss 1990).

Aksjonsforskning representerer denne siste utviklingstrenden, og har spesielt sterkt fokus på læring og endring (Høgstrup og Rieper 2001). Den er tradisjonelt definert som en forskningsform hvor forskeren spiller to roller – delvis som en aktiv deltaker i endringsprosessen og delvis som en forsker som genererer ny kunnskap. Gummesson (2000) legger spesielt vekt på kjennetegn som aksjonsorientering, tosidig mål – ett rettet mot problemløsning og ett rettet mot vitenskaplig bidrag, tett interaksjon mellom forsker og virksomhetsaktører og fokus på helhet og kompleksitet. Forskningstradisjonen kan føres tilbake til Kurt Lewin (Lewin 1946) og dannet blant annet grunnlaget for teknikker knyttet til organisasjonsutvikling. Et sentralt poeng hos Lewin er at det er nødvendig med kunnskaper både om aktørene og den kontekst de står i for å kunne iverksette målrettede endringsprosesser.

Aksjonsforskningen har utviklet seg i mange retninger med ulik tilnærming til læringsperspektivet. Flere av disse, blant annet ”participatory research”, legger stor vekt på samspillet mellom forskere og virksomhetsaktører som utgangspunkt for metodevalg og intervensjoner i fokusorganisasjonen. Innenfor denne retningen er det et klart mål å utvikle en gjensidig erkjennelse og erfaringsdannelse underveis i evalueringsprosessen, en felles forståelse av hvilke aksjoner som kreves i omstillingen og en flytting av evalueringskompetanse til virksomhetsaktørene (Herda 1999). Forskerne skal engasjere seg i en diskurs slik at ”organisatoriske sannheter” kan settes i et kritisk søkelys og en ny virkelighet kan konstrueres. Herda (1999) hevder at ut fra en kritisk hermeneutisk tradisjon vil det innenfor ”participatory research” legges spesielt stor vekt på læringsprosesser og fokus vil settes på den virkelighetskonstruksjon som utvikles og det handlingsrom forskningen skaper for virksomheten.

Kritikken mot aksjonsforskning er spesielt rettet mot den vitenskaplige delen – at forskerne gjennom sin deltakelse skal generere gyldig kunnskap om de forholdene som studeres. Grønhaug og Olson (1999) hevder at aksjonsforskning i liten grad tilfredsstiller de vitenskaplige krav som benyttes i eksperimentell forskning. Samtidig peker de på at tradisjonell forskning ikke kan fange opp de dimensjoner som er sentrale i aksjonsforskningen – fokus på dagsaktuelle problemer, samarbeid mellom forsker og klient, fokus på endring, lang tidsdimensjon og multiple forskningsaktiviteter. Dette dilemmaet har blitt forsøkt løst gjennom den tradisjonen som har fått betegnelsen følgeforskning (Finne, Levin og Nilsen, 1995). De beskriver forskningsmodellen som :

“Trailing research is a model for evaluation aiming at enhancing use. The model integrates formative and summative evaluation in a planned learning process coupled with producing knowledge for the scientific community. Formative and summative activities are built into an action research model to enhance the immediate use of evaluation findings. The underlying idea of trailing research is to combine pragmatic evaluation activity with reflection

processes” (s. 11). Det legges vekt på fortløpende kommunikasjon mellom forskere og virksomhetsaktører omkring sentrale læringspunkter i prosjektet, og den meningsskapende dialogen er, på samme måten som innenfor aksjonsforskning, sentral.

Følgeforskerne skal i følge Lindøe, Mikkelsen og Olsen (2002) tilføre organisasjonen kunnskap for å stimulere til læring, men unngå å bli dratt inn i selve problemløsningen som i aksjonsforskning. Derved skal de kunne holde en avstand som gjør det lettere å ivareta de tradisjonelle vitenskaplige krav til forskningsprosessen. De hevder at utvikling av tillit er en sentral forutsetning for at læringsprosessene skal fungere etter intensjonene.

Olsen og Lindøe (2004) har studert fire følgeforskningsprosjekter i Norge og hevder at skillelinjene mellom aksjonsforskning og følgeforskning er uklare. Grensen mellom intervensjoner rettet mot henholdsvis læring og endring er ikke alltid like synlige og forskerne kan ofte befinne seg i en gråson. En av deres konklusjoner er at rollene må klargjøres og at forskerne primært skal være aktiv i planlegging og i formativ og summativ evaluering. Forskerne skal være passive i alle faser knyttet til implementering. De hevder også at hensiktsmessige læringsarenaer, klare spilleregler og forskernes uavhengighet av oppdragsgiver er viktige forutsetninger for at følgeforskningen skal kunne realisere sine intensjoner, og bidra til at virksomheten handler ut fra det virkelighetsbildet som er utviklet gjennom dialog med forskerne og deres metodiske intervensjoner.

6.2 Valg av forskningsdesign

Ut fra en vurdering av ulike forskningsmessige innfallsvinkler ble det valgt å legge prinsippene i følgeforskningen til grunn for prosjektet, selv om prosjektet nok også har beveget seg innenfor aksjonsforskning. Ut fra dette er det lagt vekt på:

- *en formativ evaluering med sikte på å stimulere læringsprosessene i Haram kommune*
- *en summativ evaluering med sikte på å kartlegge mulige resultater av prosjektet*

Resultatene av disse to formene for evaluering har blitt tilført Haram kommune samtidig som de har dannet grunnlaget for en mer teoretisk refleksjon omkring endringsprosesser blant forskerne.

Formativ evaluering

Dette har vært en kontinuerlig prosess fra oppstart av prosjektet i februar 2005 til avslutning av den endelige rapport høsten 2007. Forskerne har fulgt prosjektet tett og ved at de har hatt ansvaret for all undervisning og veiledning har de hatt en løpende kontakt med studentene – dvs rådmannen og hans ledergruppe.

Informasjonen som er samlet gjennom den formative evalueringen kan prinsipielt knyttes til:

- kontakt med ledergruppen i forbindelse med undervisningen
- kontakt med den enkelte leder gjennom veiledning av prosjektoppgavene
- kontakt med rådmannen gjennom systematisk møtevirksomhet
- kontakt med formannskapet gjennom møter

Erfaringene fra dette er både diskutert i forskergruppen og i styringsgruppen for prosjektet. I tillegg er erfaringene ved ulike anledninger tatt opp med studentene. Formålet med dette har vært å stimulere til den pågående læringsprosessen i kommuneadministrasjonen. Temaet på disse møtene har primært vært knyttet til kommunens strategiske utvikling og de utfordringer som kommunen har møtt i løpet av prosessen.

Summativ evaluering

For å kartlegge eventuelle effekter av prosjektet er det også foretatt en summativ evaluering. Den ble gjennomført etter at ledergruppen hadde avlagt sin eksamen og fant sted i perioden desember 2007 – juni 2007. Den har bestått av følgende former:

- Alle studentene ble bedt om å skrive ned sine refleksjoner etter av opplegget var avsluttet og de fikk frihet til både å reflektere over prosessen og resultatene. Refleksjonene ble sendt inn anonymt til forskerne.
- Intervju med hele ledergruppen. Fokuset ble satt både på prosessen de hadde vært gjennom, mulige effekter av opplegget og refleksjoner om den videre utviklingen i kommunen
- Intervju med representant fra næringslivet med fokus på deres syn på den strategiske utvikling i kommunen og samspillet mellom dem og kommuneadministrasjonen
- Intervju med den politiske ledelsen i kommunen
- Intervju med tillitsvalgte

I tillegg til intervjuene ble det også sendt ut et spørreskjema til mellomlederne i kommunen med fokus på hvordan de vurderte endringer i organisasjons- og styringsstruktur. Til sammen er det mottatt 58 svar. Svarene fordeler seg på alle enheter med mellom 2 og 8 svar pr enhet. Spørsmålene er formulert som utsagn som respondentene må ta stilling til. Skalaen går fra 1 til 6 – dvs at midtpunktet ligger på 3,5. Det er i spørreskjemaet fokusert på følgende områder:

1. Ny avdelingsstruktur
2. Innføring av balansert målstyring

3. Etablering av hustavle for ny organisasjonskultur
4. Samarbeid
5. Ledelse

Formålet har ikke vært å foreta en inngående kartlegging av disse områdene – til det er utvalget av respondenter fra de ulike enhetene for lite. Siktepunktet har mer vært å finne indikasjoner på om endringene fungerer bra eller om det er behov for oppfølging på enkelte områder. Spørreskjemaet ligger som vedlegg.

7.0 Endringsprosesser i Haram kommune

Haram kommune lanserte Haram-modellen i 1995 og har siden arbeidet aktivt med ulike utviklingsprosesser. Prosjektet som danner utgangspunktet for denne rapporten fant primært sted i 2005-2007. I dette kapitlet ønsker vi å sette dette prosjektet inn i en større ramme ved å beskrive de sentrale utviklingstrekk i kommunen de siste 12 årene.

7.1 Strategiske utfordringer

Kommuneplanen fra 1999 hadde nedfelt målsettinger om å fornye kommuneorganisasjonen til en mer moderne og brukerrettet tjenesteorganisasjon. I dette lå å utvikle arbeidsgiverrolla og gjøre kommunen konkurransedyktig med tanke på å møte fremtidens konkurranse om arbeidskraft. Det lå også føringer i retning av å utvikle endringskraft i organisasjonen for å møte nye krav og forventninger fra egne innbyggere og høyere forvaltningsnivå. Det lå føringer til i sterkere grad å utvikle en effektiv og brukerrettet organisasjon.

Statlige signal la fra slutten av 1990-tallet vekt på brukerretting, kundefokus, resultatfokus og effektivisering i kommunenes tjenesteproduksjon. I tillegg kom etterspørselen etter mer individrettede tjenester, behov for bedre samordning av kommunens tjenester overfor den enkelte, å snu organisasjonen fra et forvaltningsfokus til en dagsorden med brukeren i sentrum. Dette innebærer ikke bare et fokus på hvordan tjenestene blir utført, men også hvilke tjenester som er etterspurt og hvilket fokus de ansatte har i arbeidet sitt. For å kunne imøtekomme innbyggernes krav om kvalitativt gode tjenester, målet om en mer ensrettet og brukerfokuset organisasjon og utvikle en organisasjon som også er en attraktiv arbeidsgiver, ble søkelyset rettet mot flere aspekter ved organisasjonsutviklingen enn bare de strukturelle endringene. Det var ønskelig med en organisasjon som over tid er i stand til å endre seg i takt med endringer i omgivelsene, og som kan sette kommunens mål ut i livet.

Kommunen er en arbeidsintensiv arbeidsplass, og for organisasjonen er menneskene som arbeider der den viktigste ressursen. Dette gjelder alle nivå i organisasjonen. Derfor er det satset stort på kompetanseutviklingsprogrammet og på å involvere og utvikle medarbeiderne i organisasjonen. I framtiden blir det

knapphet på arbeidskraft, og det å arbeide målrettet med kompetanseheving og satse på eksisterende medarbeidere antar vi vil være et viktig konkurransefortrinn i kampen om arbeidskraften.

Det er satset mye både på å utvikle felles system rundt og i organisasjonen, og det er satset på tiltak som skal utvikle den enkelte medarbeider. Det å jobbe med disse elementene parallelt er gjort for å bygge en felles forståelse og handlemåte i hele organisasjonen, oppfattelse av den enkelte medarbeiders rolle i organisasjonen og styrking av en felles identitet. Det å utvikle identiteten til egen arbeidsplass, men også til organisasjonen er en stor utfordring i en type organisasjon som det kommunen er. Det har også vært et viktig element i arbeidet at det skal være utviklingsmuligheter for alle uansett hvilken del av organisasjonen en er tilknyttet. Derfor er det gjennomført system for årlige utviklingssamtaler etter et felles opplegg med alle medarbeidere i tillegg til de andre felles tiltakene.

Framover ligger utfordringen fortsatt i å videreutvikle styringsprosesser og styringssystemet i lys av de nye mulighetene den nye kunnskapen har gitt, til enda bedre å kunne bli aktive verktøy for endringsledelse og resultatstyring. Dette har fortsatt høy prioritet i utviklingsarbeidet. Ikke minst er det ei utfordring å ytterligere styrke forankringen i politisk ledelse, samt tydeliggjøre sammenhengen mellom politisk og administrativ ledelse. Det er også lagt vekt på å tydeliggjøre en sterkere brukermedvirkning. I det siste ligger også utfordringa i å utvikle et enda bedre system for arbeidet med tjenestekvalitet og resultatmåling, med andre ord ei videreutvikling av systemet for balansert målstyring.

7.2 Utviklingsprosessen

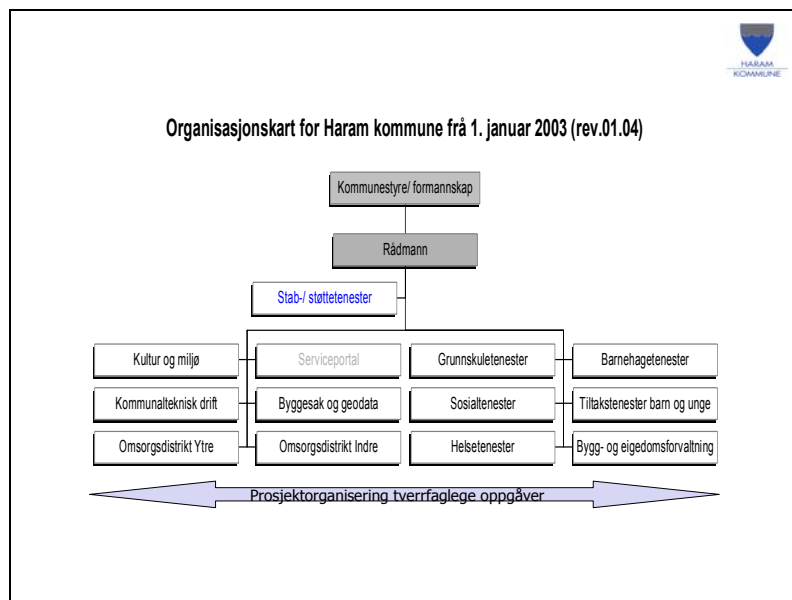
For å modernisere og effektivisere den kommunale virksomheten er det arbeidet systematisk med organisasjonsutvikling. Stram kommuneøkonomi setter store krav til rett utnytting av ressursene både når det gjelder effektivitet og produktivitet. Prosessen er godt forankret både politisk og administrativt, og den nye organisasjonsstrukturen og prosessen rundt omdanningen legger til rette for nye muligheter i arbeidet med å bli mer brukerrettet og resultatorientert.

Kommunen gjennomførte en omfattende omorganiseringsprosess (OU-prosess) i perioden 2000 – 2003. Ny organisasjonsmodell ble iverksatt fra 2003. Med dette gikk kommunen over fra en tradisjonell sektormodell til en utflating med 12 resultatenheter. Modellen er tilpasset kommunens tjenestestruktur, og har både en funksjonell og geografisk dimensjon i valg av enheter (figur 7.1)

OU-prosessen hadde i tillegg til fokus på strukturelle endringer i organisering av kommunens tjenesteyting, også fokus på utvikling av nye styringsinstrument og styringsdokument basert på Balansert Målstyring (BMS), IT- løsninger og organisering av stabs- og støttefunksjoner.

Som et ledd i OU- prosessen ble det rekruttert nye enhetsledere, fortrinnsvis internt i organisasjonen. Fra 2003 ble det opprettet lederteam bestående av

rådmann og de 12 enhetslederne som utgjør kommunens toppledersjikt. Disse har personalansvar og økonomiansvar på sine områder og har inngått egne lederkontrakter med rådmannen.



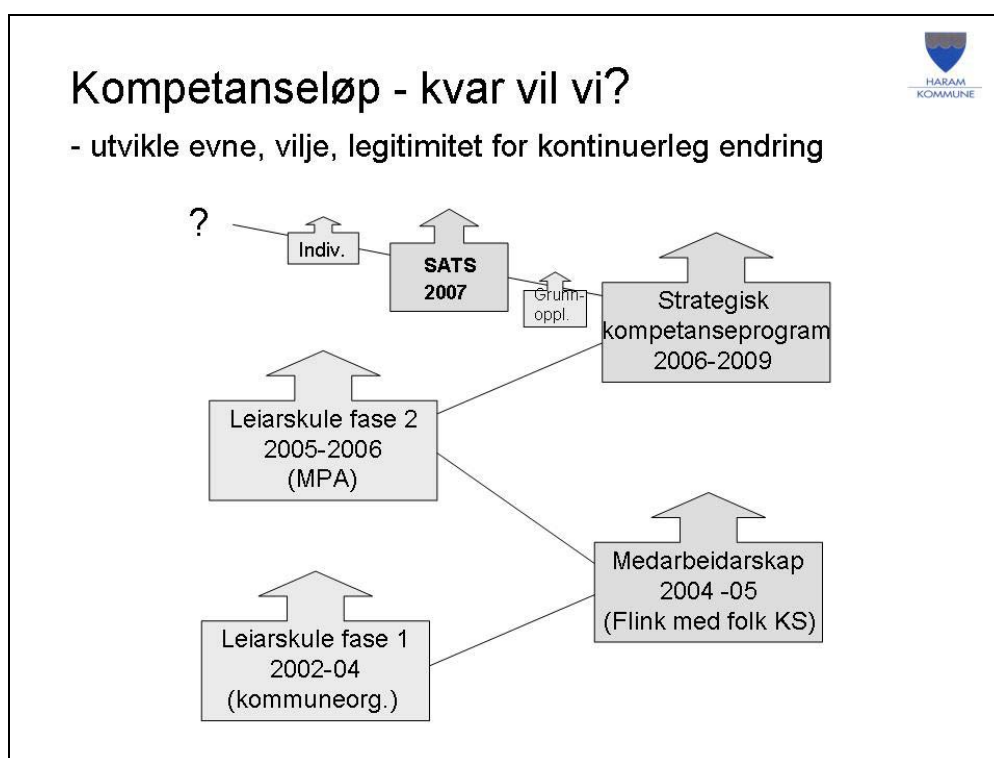
Figur 7.1 Kommunens organisasjonskart

OU-prosessen ble organisert med brei deltakelse fra alle ledd i organisasjonen. I forkant av at den nye modellen ble iverksatt, var det mest spenning knyttet til den strukturelle dimensjonen. I forbindelse med overgangen til ny organisasjonsmodell og nye ledere på plass, ble fokus flyttet mer i retning av å utvikle felles styringsprinsipp og styringssystem. Det ble utarbeidet felles styringssystem med overordnet styringskort (BMS) for hele organisasjonen og årlige styringskort for enhetene. Virksomhetsplanlegging og rapportering ble likedan utviklet som felles system. Nytt årshjul som beskriver de ulike politiske og administrative prosessene og beslutningspunktene ble utarbeidet.

Etter hvert ble det også rettet sterkere fokus på organisasjonskulturen, og hvilke felles verdier organisasjonen skal være tufta på. Det er derfor gjennomført systematisk kursing og kompetanseheving blant ansatte. Figur 7.2 viser kompetanseløpet slik det er gjennomført til nå. Dette kompetanseløpet har vært det bærende element i organisasjonsutviklingen etter at de strukturelle endringene kom på plass fra 2003. Som figuren viser har det vekselvis vært gjennomført lederutviklingsprogram og medarbeiderutviklingsprogram. Målet har hele tiden vært å utvikle felles organisasjonsforståelse og styringssystem som kan gjelde hele organisasjonen, samt å utvikle evne og vilje til endring og endringsledelse for å gjøre organisasjonen i stand til å møte stadig nye krav og forventninger fra samfunnet.

I dette arbeidet er det lagt spesielt vekt på kompetansehevingstiltak som gjelder heile organisasjonen, og som går på tvers av tjenesteområde og arbeidsplasser. I alle prosessene er det så langt det har vært mulig lagt til rette for at medarbeidere fra ulike deler av organisasjonen har blitt kurset sammen. I organisasjonskartet er det lagt inn en pil nederst som illustrerer at det i den nye organisasjonen blir satsa mye på prosjektarbeid på tvers av enheter, når det gjelder å løse oppgaver i skjæringsfeltet mellom dem, eller gjennomføre endringsarbeid på ulike område. Hvordan kompetanseutviklingsprogrammet mer konkret er lagt opp, kommer vi tilbake til lenger ute i kapittelet.

I forbindelse med kommuneplanprosessen som er gjennomført siste året (omtalt i kap. 3), er det igjen reist diskusjon om kommuneorganisasjonens utfordringer framover. Mens vi så langt i dette årtusenet har hatt fokus på å utvikle kommunens rolle som forvalter og tjenesteprodusent, vil de neste årene også omfatte i større grad organisasjonen og organisasjonens mål som medaktør i lokalsamfunnsutviklingen. Dette er det som ligger foran, og vi kan her hente mye tankegods og erfaring fra måten vi tidligere har samarbeidet i regi av Haram-modellen.



Figur 7.2: Kompetanseløpet

7.3 Organisatoriske og strategiske endringer

OU-prosjektet og kompetanseutviklingsprogrammet i Haram har hele tiden vært del av en strategisk satsing for å utvikle organisasjonen i pakt med nye


utfordringer kommunen møter som arbeidsgiver, tjenesteyter og samfunnsaktør. Nedenfor beskrives de ulike delene av kompetansesatsingen nærmere.

Lederskole fase 1 (2002 -2004)

Kompetanseprogrammets første fase omhandlet først og fremst organisasjonen som arbeidsgiver og tjenesteyter. Rådmannen har fått delegert tilsettingsansvaret, også av ledere. Den nye ledergruppen ble ansatt våren 2002, og selv om overgangen til ny organisasjonsform først skjedde ved årsskiftet 2003, starta forberedelsene i den nye ledergruppa allerede høsten 2002. Egen lederskole ble etablert for rådmannens ledergruppe og noen sentrale stabsmedarbeidere for å utvikle en ny type ledelse som var i samsvar med målsettinger for den nye organisasjonen. Opplegget ble gjennomført i samarbeid med eksterne konsulenter og rådmannen som synlig bestiller. Figur 7.3 viser hovedinnholdet i lederskolen fase 1. Som et ledd i opplegget ble det arbeidet med lokale og konkrete problemstillinger, verdspørsmål og med å utvikle og innføre nye felles styringsredskaper. Det ble gjennom skolen både laget og innført første utgave av kommunens BMS-system, rapporteringssystem og ”Hustavla” som er kommunens verdiplattform.

På denne måten ble det etablert en felles plattform for ledelse i den nye organisasjonen, og en fikk til rask innføring av nye styringssystem og incitament som var basert på kommunens egne behov. En sikret også forankring av prosessene hos de nye lederne, samtidig som disse fikk støtte til å gjennomføre ledelsesprosesser i egne enheter.

Leiaraskule fase 1 (2002-2004)



- å sette fokus på arbeidsgjevar – og leiarrolla med sikte på å bygge ein framtidsretta kommuneorganisasjon i samsvar med måla i kommuneplanen
- å sette leiarane i stand til å utøve god personalpolitikk
- å fremje ein positiv felleskultur mellom leiarane som kan gjennomsyre organisasjonen, bygd på gjensidig respekt, tillit og vilje til samarbeid og kompetansedeling
- å sette leiarar i stand til å gå inn i nye arbeidssituasjonar med støtte i eit behovsretta og tilrettelagt kompetansetilbod
- å gi leiarar støtte til å utvikle eigen organisasjon gjennom ulike kompetansefremjande tiltak for dei tilsette
- å gi leiarar høve til eigenutvikling gjennom ulike tiltak som t.d. hospitering, individuell kompetanseheving og ekstern rettleiing

Figur 7.3: Lederskolen – fase 1

Lederskolen fase 1 gikk over to år med to dagers-samlinger med jevne mellomrom, samt en utenlandsk studietur. Av sluttevalueringa framgikk det at

alle lederne ønsket en videreføring av lederopplæringa både for ytterligere kompetanseheving og for vedlikehold og utvikling av felles lederskapsfokus.

Medarbeiderskap (2004 -2006)

Høsten 2004 ble programmet Medarbeiderskap etablert. Dette var i utgangspunktet et opplegg i KS sitt program "Flink med folk" retta mot Helse- og sosialsektoren. Målsettingene og prinsippene for læring i medarbeiderskapsprogrammet samsvarte godt med kommunens målsettinger for kompetanseheving blant medarbeiderne. Kommunen ble derfor med i dette programmet, men fikk det tilpasset egne spesielle behov. Programmet fokuserte på medarbeideren som ressurs, kommunens omgivelser og organisasjonens mål, og til sist forholdet mellom medarbeider og organisasjonen. Særlig ble det lagt noe mer vekt på forholdet mellom medarbeider og kommunen som organisasjon, og innføring i kommunens nye organisasjonsprinsipp, enn i det opprinnelige opplegget. Kommunen fikk også godkjent å kjøre programmet for medarbeidere fra alle deler av organisasjonen, for å styrke mulighetene for samarbeid på tvers, og å utvikle prosjektkompetanse i alle deler av organisasjonen.

Kommunen kjørte i perioden 2004 – våren 2006 ca 400 av kommunens 600 medarbeidere gjennom programmet. Opplæringen foregikk som 3-dagers samlinger for i alt 20 grupper á 20 personer fra ulike deler av kommunens virksomhet og sammensatt ut fra faglig bakgrunn. I etterkant av samlingene gjennomførte deltakerne tverrfaglige prosjektoppgaver over en periode, med relevans for kommunen. Prosjektarbeidet bidro til en rekke forbedringstiltak.

I samarbeid med KS ble medarbeiderskap lagt opp som et kommuneinternt kompetansehevingstiltak. Enhetslederne og noen nøkkelpersoner i tillegg, var kursholdere. Kursholderne opererte i par med ulikt ansvarsområde og faglig bakgrunn for å sikre den tverrfaglige/ tverrenhetlige forankringa. Målet var å gjøre medarbeiderne bedre i stand til å forstå og utøve sin rolle som del av et hele. Kommunens nye styringsverktøy og verdiplattform (Hustavla) var mellom sentrale element som det ble brukt tid på i samlingene for å gjøre disse kjent og forankra nedover i organisasjonen. Det ble også arbeidet med omforming av innholdet i verdiplattformen for å skape eierskap til denne.

Medarbeiderskap var et ressurskrevende program, ikke bare økonomisk, men fordi det krevde mye organisering og tid ut over kursdagene. Særlig utfordrende er dette for yrkesgrupper som er avhengig av vikarordning for å kunne delta. Det utfordra organisasjonen på fleksibilitet og krevde mye tid og ressurser av ledergruppa som skulle koordinere og legge opp samlingene, og ikke minst planlegge og holde kurs. Gevinsten er derimot stor i form av læring både i prosessen, prosjekt tankegang og at kompetansen ble utviklet og beholdt i organisasjonen. Læringsspiralen fungerte slik at enhetslederne fikk omsette mye av det de selv hadde lært og utvikla i lederskolens fase 1 til medarbeiderne, og

en fikk impulser fra medarbeiderne til å utvikle lederskapet og organisasjonen videre. Læringseffekten var derfor stor for både deltakere og kursholdere, og denne læringen blir værende i organisasjonen.

Målet var at alle kommunens ca 600 medarbeidere skulle få dette tilbudet. Av praktiske grunner var dette umulig å gjennomføre for ansatte i små stillingshjemler. Det ble derfor lagt opp til en minivariant av medarbeiderskapsprogrammet som ble tilbudt disse.

Lederskole fase 2. Strategisk ledelse og internasjonalisering (2005 – 2006)

Som svar på enhetsledernes forventning om en oppfølging av lederskolens fase 1, kom modulen Strategisk ledelse og Internasjonalisering fra studieprogrammet Master of Public Administration i gang. I dette programmet deltok ledergruppa og prosjektkoordinator for lederutviklingsprogrammet. Programmet ble avslutta med eksamen (30 stp.) Også den politiske ledelsen i regi av formannskapet ble involvert i deler av programmet gjennom et av prosjektene som ble gjennomført (Ny strategisk kommuneplan). Slik fikk både den politiske og administrative ledelsen presentert og diskutert viktige ledelsesprinsipp og utfordringer. Programmet er nærmere omtalt i kapittel 4.

Mellomlederprogrammet SATS (2007)

SATS- programmet (Synlig, Aktiv, Tydelig, Samkjørt) var neste store kompetansesatsing - gjennomført i 2007. Opprinnelsen for denne satsinga var enhetsledernes behov for å styrke ledelses- og handlingskompetansen i de operative ledd i organisasjonen. Programmet retter seg mot ca 70 medarbeidere (mellomledere og nøkkelpersonell) innenfor alle deler av organisasjonen. Enhetslederne valgte ut de medarbeiderne som fikk delta. Programmet ble initiert av kommunen og utarbeidet og gjennomført i samarbeid med eksterne konsulenter. Programmet består av 5 to- dagers samlinger og en avsluttende samling. Mellom samlingene arbeidet deltakerne med praktiske utviklingsoppgaver i flerfaglige nettverksgrupper. Sentrale tema har vært å styrke ledelseskompetanse innen relasjonsbygging, teamledelse, samhandling, konfliktløsning og kreativ ledelse. Programmet blir avslutta i november 2007.

SATS er resultatet av kompetanseprogrammet som er utarbeidet for perioden 2006 -2009 basert på ei brei kartlegging av behov i organisasjonen. Denne satsingen fikk politisk tilslutning gjennom egen bevilgning i budsjettet for 2006.

I tillegg til SATS- programmet er det gjennomført internopplæring i generell databruk for en rekke medarbeidere i organisasjonen i løpet av 2006 og 2007, og spesialkurs for ulike dataprogram. Målsettingen har vært å heve kompetansen i alle ledd i organisasjonen på dette området.

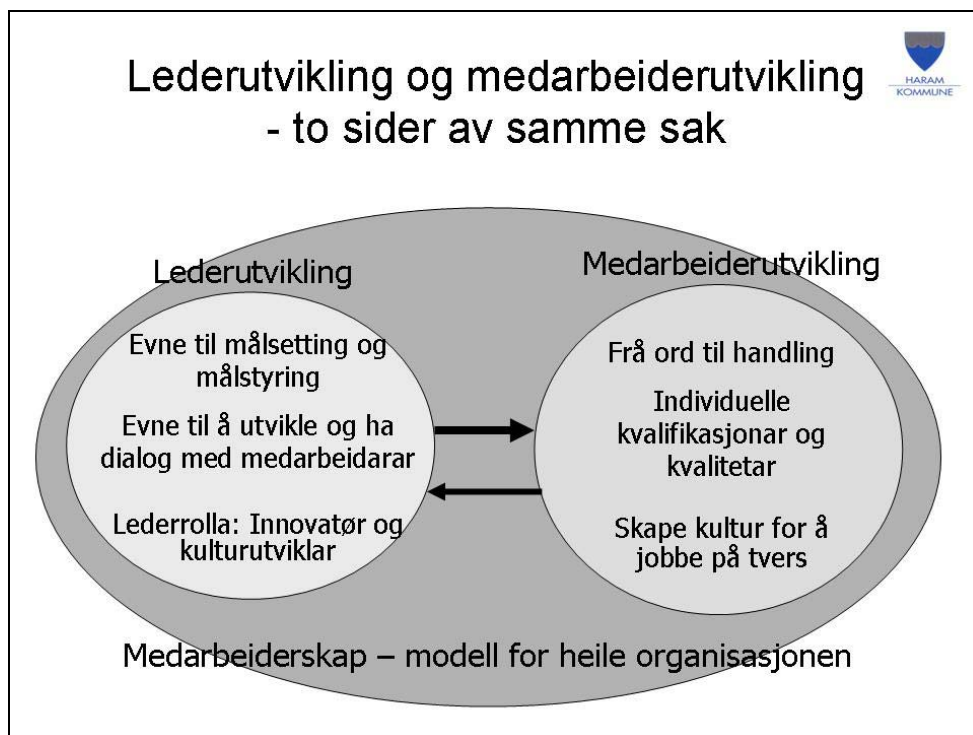
Som ledd i kompetanseprogrammet er det i 2007 også individuelle utdanningsløp som er startet på masternivå, og moduler på høgskolenivå innen

ulike ledelsesområde. For 2008 og 2009 vil det mellom annet satses videre på kompetanseheving som også gir formalkompetanse innen område kommunen har spesiell behov og/eller motiverte medarbeidere.

Lederutvikling og medarbeiderutvikling - to sider av samme sak

Kompetansehevingsprogrammet i kommunen har gått kontinuerlig fra 2002 til nå, og vil bli videreført framover. Som gjennomgangen viser, har satsingen vekslet mellom utviklingsprogram for kommunens toppledelse, alle medarbeidere og mellomledere. Grunnen til denne vekslingen er at vi ser lederutvikling og medarbeiderutvikling som to sider av samme sak (se figur 7.4). Alle programmene inngår som et ledd i å heve kompetansen hos medarbeiderne samme hvilket nivå en jobber på. Ledelsesprogrammet legger føringer for hvordan medarbeiderprogrammet blir lagt opp. Enhetslederne er med i både å planlegge, organisere og gjennomføre de tiltak som blir iverksatt for på denne måten sikre at prosessene har god forankring i kommunens mål og behov, og sikre læring tilbake i ledergruppa.

Mens rådmannen har vært sentral i planlegging og opplegg for lederskolen fase 1 og 2 sammen med prosjektkoordinator, har SATS i større grad vært enhetsledernes tilrettelagte program for sine medarbeidere. Enhetslederne har spilt en sentral rolle i å tilrettelegge programmet sammen med prosjektkoordinator, deltatt på samlingene sammen med eksterne aktører, og ledet de tverrfaglige nettverksgruppene. I tillegg har rådmannen personlig bidratt på alle samlinger både i medarbeiderskapsprogrammet og SATS. Denne sterke involveringen av ledelsesnivåene har vært bevisst for å sikre en rød tråd og sammenheng i hele kompetansesatsingen.



Figur 7.4: Lederutvikling og medarbeiderutvikling

Kommunen har lagt stor vekt på kompetansetiltak som er relevant for organisasjonen, og iscenesatt lokalt. Det har vært et viktig poeng at flere får delta i opplæringen samtidig, og at det skulle være et ledd i å bygge opp en robust organisasjon som er i stand til å takle endringer og utfordringer kommunen vil møte framover. Dette er en av grunnene til en så stor satsing på tvers av fag, nivå og virksomhetstilknnytning for å dyktiggjøre medarbeidere. Det har også vært et mål i alt som er gjort, å styrke organisasjonskulturen og å sikre at læringen blir værende i organisasjonen. Vi har hatt tro på ledelse i disse prosessene, og det er grunnen til at så stor del av programmet er gjennomført internt med lokal tilpassing og med sterk involvering av ledere på ulike nivå og område.

8.0 Evaluering av resultatene

For å evaluere resultatet av den prosessen Haram kommune har vært gjennom ble det foretatt intervju med alle lederne i kommunen som hadde deltatt i hele utviklingsprogrammet. I tillegg er det foretatt intervjuer med tillitsvalgte, formannskapet og eksterne interessenter. Formålet var å få et bilde av hva som hadde blitt oppnådd og få deres refleksjoner over den prosessen kommunen hadde vært gjennom. Som et utgangspunkt for intervjuene med lederne hadde enhetslederne anonymt skrevet ned sine umiddelbare refleksjoner på et tidligere ledermøte. Intervjuene ble foretatt våren 2007, mens ledernes anonyme refleksjoner ble avgitt høsten 2006. Det ble også foretatt en

spørreskjemaundersøkelse for å skaffe indikasjoner på hvordan endringer i organisasjons- og styringsprinsipper fungerte.

Utvikling av ledergruppen

Lederne var samstemt i at de ulike prosjektene hadde hatt stor betydning for hvordan ledergruppen hadde utviklet seg. I forkant av utviklingsprosessen ble alle daværende ledere på mellomnivå fristilt fra sine stillinger og gitt anledning til å søke på nytt. Det ble derfor formelt sett etablert en ny ledergruppe – selv om mange av de som ble tilsatt også tidligere hadde vært ledere i kommunen. Et delmål med prosjektet var ut fra dette å utvikle ledergruppen til et mest mulig velfungerende team.

Mange av de som ble intervjuet la stor vekt på at spesielt leiarskolen hadde bidratt til å skape sterke sosiale bånd i gruppen. Bakgrunnen for dette er at ledergruppen måtte gå gjennom et felles lederopplæringskurs – noe som både medførte tett interaksjon og felles opplevelser. Dette ble forsterket i det etterfølgende strategikurset som i tillegg til samlinger i Haram også inkluderte tre ukesopphold i utlandet – henholdsvis Maastricht, København og Birmingham. Lederne skulle samtidig gjennomføre et krevende prosjektarbeid og forberede seg til eksamen. Dette førte til at de hadde mange felles følelsesmessige opplevelser knyttet til store utfordringer og delvis frustrasjoner. Det ble hevdet at strategikurset var nødvendig for å etablere nye utfordringer og bidra til at prosessen ble holdt i gang.

Et annet element som er tillagt stor vekt er utviklingen av en felles språk. Dette har vært et sentralt element i hele opplegget, men ble spesielt viktig i strategikurset. Lederne måtte her lese ledelses- og strategilitteratur og delta i diskusjoner på samlingen. I tillegg måtte de skrive ut deler av teorien i prosjektoppgaven og anvende den til å diskutere sine problemstillinger. Dette skapte et språk som gjorde det mulig å diskutere sentrale ledelsesmessige problemstillinger på tvers av kommunale tjenesteområder. Noen av lederne fremhevet spesielt at ledelsesteorien til Erik Johnsen (1975) ga dem et verktøy som egnet seg til å sette ord på viktige ledelsesutfordringer. Disse modellene ga lederne mulighet til både å diskutere mål og vurdere sterke og svake sider i organisasjonen knyttet til problemløsningsevne.

Videre ble det fremhevet at strategilitteraturen også skapte en større strategisk bevissthet. Det synes spesielt å gi stor effekt at lederne måtte utforme prosjekter ut fra egne strategiske utfordringer – noe som bidro til å bygge bro mellom teori og praksis. Det systematiske arbeidet med egne strategisk prosjekter kombinert med undervisning og at lederne måtte diskutere felles problemstillinger i ledergruppen skapte en situasjon hvor behovet for strategisk tenkning ble synlig for alle involverte.

Et annet aspekt som ble trukket fram er utviklingen av endringskraft i ledergruppen. Fellesskapet synes å ha generert energi og ført til et sterkere fokus

på implementering av endringer. Utviklingssamtalene ble også trukket frem som viktig i denne forbindelse. Det syntes å være enighet om at ledergruppen fortsatt hadde energi, men at dette forutsatte at det fantes prosjekter som både holdt relasjonene ved like og som skapte grunnlag for ny endringskraft. Ledere som hadde konkrete prosjekter å arbeide med ga sterkere inntrykk av at de fortsatt var ”full av energi” i forhold til de som hadde mer diffuse prosjekter eller som hadde for mange baller i luften. Det var en del engstelse for at endringskraften og energien skulle forvitte når prosjektene tok slutt.

Styringsmessige endringer

Det ble innført nye former for styring i løpet av prosjektet. Styringskortene får positiv omtale av enhetslederne og det påpekes at det er god kobling mellom strategiske planer og dimensjoner i styringskortene. Systemet synes på denne måte å ha fått en god utforming. Da er det mer skepsis til selve gjennomføringen. Her pekes på to problemer – beslutningen om rammene for styringskortene kommer for sent og det legges for liten vekt på avviksdiskusjoner. Med hensyn til det siste blir det trukket frem at dette gjelder både i løpet av året og ved årsavslutningen.

Hustavla – som inneholder kommunens verdigrunnlag – får en mer positiv vurdering. Den skaper diskusjoner og benyttes i ulike situasjoner når verdigrunnlaget kommer i fokus. Verdien av hustavla synes å ligge i at enkelte av lederne bruker den aktivt for å stimulere til fokus på verdigrunnlaget. Dette fører til at den synes å ha hatt svært positiv effekt i enkelte avdelinger, mens den på andre avdelinger i større grad blir ”hengende på veggen”.

I løpet av prosjektet ble det også iverksatt utviklingssamtaler på et mer formalisert grunnlag. Flere hevder at malen som er utviklet i mange sammenhenger passer for dårlig og derfor må justeres. Lederne synes jevnt over å være svært fornøyd med dette verktøyet selv om det kunne oppstå tidspress knyttet til å gjennomføre alle samtalene.

I en spørreskjemaundersøkelse ble også mellomlederne spurt om hvordan styringskortene fungerte. De skulle vurdere hvordan styringssystemet fungerte med hensyn til å skape både brukertrivsel, bedre økonomi, bedre interne prosesser, større menneskelig engasjement og større grad av innovasjon og utvikling. Gjennomsnittlig skåre ble 4,0 på en skala fra 1-6. Selv om dette er en positiv vurdering, viser resultatene at det at det finnes et klart forbedringspotensiale.

Når det gjelder spørsmålet om verdiene i Hustavla preger det daglige arbeidet i enhetene viser resultatene fra spørreskjemaundersøkelsen en snitt skåre på 4,1. Verdien ”Vekt på anerkjennelse og respekt” kommer her best ut med en skåre på 4,5.

Forholdet mellom administrasjon og politikere

Politikerne ble tatt aktivt med i utviklingsprosjektet – spesielt i fasen knyttet til det MPA-faget. Formannskapet ble her trukket mer aktivt med i prosjektet, det ble arrangert egne seminarer for politikerne og formannskapet deltok som tilskuere i det muntlige forsvaret av prosjektrapporten. Lederne synes jevnt over å ha en positiv opplevelse av at formannskapet ble trukket inn. De opplevde det slik at politikerne fikk mer innblikk i hva administrasjonen arbeidet med og at dette skapte en større respekt for de administrative lederne. Noen av enhetslederne hadde tidligere ikke hatt noen form for kontakt med det politiske miljøet og opplevde at deres deltakelse ved muntlig eksamen representerte et vendepunkt. Det ga støtet til flere møter i etterkant og de mener at dette har skapt behov på begge sider for bedre kommunikasjon i fremtiden.

En del av politikerne gir uttrykk for det samme. De hevder å ha fått et bedre innblikk i hvordan administrasjonen fungerer og ser det som viktig at dette samspillet videreutvikles i fremtiden. Det synes jevnt over å være en positiv holdning til administrasjonen og de prosesser som er iverksatt – og som har ført frem til den nye kommuneplanen. En del av politikerne problematiserer imidlertid administrasjonens sterke strategiske engasjement og hevder at dette kan få negative effekter på strategiske prosesser blant politikerne - noe som de mener kan redusere den ideologiske farge på kommuneplanen. De er redd for at dette kan føre til at innbyggerne ikke gjenkjenner politikken i kommunens handlinger og at dette på lang sikt kan skade demokratiet.

Forholdet til eksterne interessenter

Det strategiske perspektivet synes å ha ført til et sterkere eksternt fokus i kommunen. Det er utviklet større bevissthet i forhold til omgivelsene og er en større aksept for å tillegge eksterne relasjoner stor vekt. Årsaken til dette synes spesielt å ha vært strategifaget og de prosjektene som de enkelte ledere måtte gjennomføre. De fleste av disse prosjektene hadde et eksternt fokus og forutsatte at lederne bevisst måtte forholde seg til interessenter i omgivelsene. Det ble derfor sterk synergi av ny kunnskapstilegnelse om strategi, egne prosjekter med et strategisk perspektiv og kommunens sterke satsning på en strategisk utvikling. Dette synes å ha skapt en sterk strategisk bevissthet i ledelsesgruppen og en felles forståelse av kommunens omverden. Flere la også vekt på at studieturene til utlandet ga viktige perspektiver i så måte. . Det oppsto derved er sterk aksept for strategisk arbeid både blant lederne og ansatte.

Representanter fra næringslivet gir uttrykk for at det har skjedd en positiv utvikling i kommunen de siste årene. Både kommuneadministrasjonen og næringslivet oppleves å ha blitt profesjonalisert. Det hevdes også at det synes å være en ubalanse mellom administrasjonen og det politiske miljø når det gjelder strategisk ledelse og at det interne samspillet mellom politikk og administrasjon kan bli bedre. Haram-modellen vurderes positivt, men det hevdes at den er svak

med hensyn til å ha et klart mandat for å løse fremtidig utfordringer. For at samarbeidet skal fungere er det ønskelig med en klarere kobling mellom diskusjoner i samarbeidsforumet og bindende beslutninger i kommunen. Hvis ikke dette forbedres, er det frykt for at aktiviteten i samarbeidsorganet blir mer av symbolsk karakter uten å skape forpliktelse i besluttende organer. For å videreutvikle Haram-modellen uttrykkes det behov for sterkere styring, et klarere mandat og en større involvering fra alle parter. Til sist uttrykkes det ønske om at politikerne engasjerer seg sterkere i næringslivets strategiske utfordringer – blant annet ved å fange opp hvilken infrastruktur, tjenestekapasitet og hvilke tjenester næringslivet har behov for nå og i framtiden.

Implementering

Mange av de som er intervjuet fremhever implementering som den største utfordringen framover. Enhetslederne har vært gjennom en lang utviklingsprosess som har gitt positive effekter både for dem selv og for samspillet i ledergruppen. Og de har gjennom prosessen blitt seg bevisst behovet for endringer og for å sette nye ideer og systemer ut i livet. Problemet som mange nå opplever er at de ikke makter å iverksette nødvendige endringsprosesser. Den konkrete implementeringen stopper opp. Dette punktet blir også fremhevet av tillitsvalgte i kommuneadministrasjonen. De erfarer at ledelsen er inne i langvarige utviklingsprosesser, men etterspør de konkrete resultatene.

Personalledelse

Tillitsvalgte er spesielt opptatt av at den nye organisasjonsmodellen uten etatsledere har påvirket samspillet mellom tillitsvalgte og ledelsen negativt. Det samme gjelder ivaretagelsen av personalfunksjonen. Årsaken til dette hevdes å være at enhetslederne har varierende kompetanse, kapasitet og motivasjon til å ivareta en systematisk personalfunksjon og de hevder at dette fører til ulik praksis og uforutsigbarhet i kommunen. Dette gjelder en rekke praktiske forhold som ferie, permisjon, turnus etc. Det hevdes å være behov for et sterkere samspill mellom enhetslederne eller at det tilsettes/utpekes en person med et overordnet personalansvar.

Ny organisering av kommuneadministrasjonen

I spørreskjemaundersøkelsen ble mellomlederne spurt om hvordan den nye avdelingsstrukturen fungerte. Resultatene viser at mellomlederne jevnt over var fornøyd med den nye strukturen – gjennomsnittlig skåre var 4,5. Det interne samarbeidet i de enkelte tjenesteområdene fikk tilsvarende gode vurderinger. Samarbeidet mellom de ulike avdelingene ble vurdert som dårligere –

gjennomsnittlig skåre bar 3,5. Tilsvarende gjelder samspillet mellom administrasjon og politikere – gjennomsnittlig skåre 3,7.

Ledelse

Mellomlederne ble også spurt om hvordan de vurderte sin nærmeste leder. Resultatene viser at mellomlederne jevnt over er godt fornøyd med egne ledere. Dette gjelder både fokus på mål for den daglige drift, fokus på utvikling av bedre tjenester, evne til problemløsning, evne til å skape et godt samspill på enheten og faglig innsikt. Gjennomsnittlig skåre er 4,3.

Utviklingsprogrammet generelt

Enhetslederne var jevnt over svært fornøyd med det programmet de hadde vært gjennom. Dette gjelder både ”leiarskulen”, MPA-faget og mellom leder programmet SATS. Den første delen synes å ha hatt god effekt med hensyn til å skape et lederteam. Lederne ble godt kjent med hverandre og gir uttrykk for at de utviklet en sterk teamfølelse. Det sterke samholdet og ledelsesfokus som ble utviklet i denne fasen synes å ha hatt stor betydning for deres interesse i å delta i kurset ”Strategi og internasjonalisering”. Dette kurset ble oppfattet som mer krevende i og med at det var et omfattende pensum og at de måtte avlegge eksamen. Samlingene og spesielt reisene i utlandet forsterket samholdet i ledergruppen og bidro til å forsterke dem teamfølelsen som var utviklet i den første fasen. Spesielt er det mange som fremhever den skriftlige prosjektoppgaven som de arbeidet med gjennom hele opplegget. Den bidro til å knytte teori og praksis og de som skrev oppgaven sammen utviklet i tillegg et godt samarbeid på tvers av avdelingene.

Lederne var også svært fornøyd med mellomlederprogrammet SATS. Selv om dette ikke var fullført når intervjuene ble foretatt, så de positivt på å bli engasjert som en del av programmet. De mente at dette programmet kunne bote på noen av de problemer som hadde vokst fram på grunn av at ledergruppen hadde utviklet et språk som ikke ble delt av mellom ledere og ansatte på lavere nivå.

9.0 Kreativ endringsledelse – teoretisk-normativt perspektiv

Hovedproblemstillingen i prosjektet har vært: Hvordan ivareta/forbedre/utvikle kommunens samfunnsutviklende rolle gjennom kreativ endringsledelse? Vi vil utdype dette perspektivet ved å se nærmere på en del dimensjoner knyttet til strategisk ledelse som viste seg å være av sentral betydning i endringsprosessene i Haram kommune.

9.1 Institusjonelt lederskap

Rammen for å forstå organisasjonsendring omfatter eksogene variabler (endringskrefter i tekniske og institusjonelle omgivelser) og intern dynamikk (organisasjonens endringskraft og endringsevne). Dersom endringskreftene i omgivelsene dominerer, settes fokus på tilpasning. Dersom de interne endringskreftene dominerer, blir endringsprosessene preget av utvikling og nyorientering. Den interne endringskraften er primært knyttet til ledelsessystemet, koalisjonssystemet og atferdssystemet. I koalisjonssystemet skapes endringspresset gjennom kontraktsforhandlinger med interessentene og politisk aktivitet rettet mot ivaretagelse av bestemte interesser. I atferdssystemet ligger endringskraften i motivasjon og sosial energi. Endringskraften i ledelsessystemet ligger i ansvaret for kontraktsoppfylling med interessentene – en kraft som også er rettet mot mobilisering av positive endringskrefter i de andre systemene. For at eksterne endringskrefter og intern endringskraft skal kunne skape forandringer må det foreligge endringsevne i organisasjonen. Hvis det er for sterkt treghet (organisatorisk inert) vil det blokkere eller dempe endringsprosessene.

Det har vært flere paradigmeskifter i måten som offentlig styring har vært utført på de senere tiår, fra tradisjonell offentlig administrasjon, via New Public Management til dagens nettverksstyring (Hartley, 2005). Tre ulike ideologiske konsepter ligger altså til grunn for styring og ledelse. Det er sentralt å vise til at de ulike praksiser har hatt ulik effekt med hensyn til type innovasjoner som har blitt realisert under de ulike regimene. Hartley omtaler tre parallelle tilnærminger til innovasjon i offentlige virksomheter de siste tiårene: storskala, nasjonale og universelle innovasjoner (Public Administration), organisatoriske innovasjoner mer knyttet til organisasjons- og styringsformer enn innhold (New Public Management) og sist gjennom nettverksstyring og partnerskap, innovasjoner på både lokalt og sentralt nivå.

Tradisjonell offentlig administrasjon i Webersk ånd har hatt sterkt fokus på legitimitet. NPM har løftet fram effektivitetskravet, og litt forenklet kan vi si at nettverksstyring (partnerskap) tilbyr kreative løsninger på komplekse ('wicked') problemer. Implisitt har lederne ulike roller i de ulike paradigmene, fra institusjonaliserte kommandanter, via forretningsmenn (NPM) og til ledere og fortolkende meningsskapere (tabell 9.1).

	<i>Traditional Public Administration (Legitimitet)</i>	<i>New Public Management (Effektivitet)</i>	<i>Networked governance (Kreativitet)</i>
<i>Context –logic</i>	Stable-logic of Appropriateness	Competitive- logic of instrumentalism	Continuously changing-logic of innovation
<i>Innovation</i>	Some large scale, national and universal innovations	Innovation in organisational form more than content	Innovation both at central and local levels
<i>Role of public managers</i>	Institutionalised Commanders	Announcers/commissioners (Businessmen)	Leaders and interpreters

Tabell 9.1 Paradigmer og innovasjoner (Hartley 2005)

Den samfunnsutviklende rollen for en kommune innebærer en utvidelse av kommunens misjon og da misjon forstått som eksistensgrunnlag, formål, rolle og oppdrag. Dette stiller krav til det som Selznick (1957) kaller dynamisk tilpasning i motsetning til statisk tilpasning. Statisk tilpasning er ikke statisk tilpasning i egentlig forstand men mer enn form for hverdagsdynamikk. For at en organisasjon skal fungere fra dag til dag kreves det stadige problemløsninger. For det meste er den eksisterende strukturen - både de formelle kommunikasjons- og kontrollmønstre – i stand til å fange opp problemer når de oppstår, uten intern krise. Det skjer stadig endringer mens det daglige arbeidet går sin gang, men vanligvis får de ingen avgjørende innflytelse på foretakets eller lederskapets natur. Men også innen organisasjoner er det påkrevet å være oppmerksom på de dynamiske kreftene og det som i liten grad er rutinemessige former for tilpasning. Det finnes et avgjørende organisatorisk erfaringsfelt som ikke kan oppfattes som enkel problemløsning der organisasjonen holder seg intakt. Her ser vi snarere at lederskapet tilpasser seg grunnleggende institusjonelle endringer. I organisasjoner foregår den 'dynamiske tilpasningen' i gråsonen der administrasjon og policy møtes (ibid.s34). Hos Selznick er det et sentralt poeng at dynamisk tilpasning stiller krav til institusjonelt lederskap. Institusjonelt lederskap omfatter følgende kreative nøkkeloppgaver ifølge Selznick (ibid.):

1. Definisjon av institusjonelt oppdrag og institusjonell rolle – dvs. sette opp mål og foreta en selvvrurdering for å oppdage organisasjonens virkelige forpliktelse slik den formes av effektive indre og ytre krav.
2. Den institusjonelle innlemmelse av formål i den sosiale struktur.
3. Forsvar av institusjonell integritet. I et ethvert fellesskap er lederskap dømt til å mislykkes hvis det bare konsentrerer seg om å overleve; riktig forstått er fortsatt eksistens et spørsmål om å opprettholde verdier og en tydelig identitet.
4. Håndtering av interne konflikter. Striden mellom konkurrerende interesser stiller alltid høye krav til lederskapets oppmerksomhet.

Institusjonelt lederskap er nødvendig for å kunne besvare kritiske spørsmål om hva virksomheter skal gjøre og hva skal vi være?

9.2 Kreativ endringsledelse

I boka *The Philosophy of Social Science* (1994) belyser vitenskapsfilosofen Hollis antakelser og idéer som er framsatt av økonomer, sosiologer og statsvitere og forsøker å forene disse. Utgangspunktet er de to sentrale dimensjonene individualisme vs holisme (helhet) og forklaring versus forståelse (Tabell 9.2). Vi har koplet dette sammen med to ulike perspektiver på organisasjoner som samarbeidssystemer (maskin og organisme) og to ulike former for lederskap (administrativt og institusjonelt).

	<i>Organisasjoner som samarbeidssystemer (co-operative systems)</i>	
	<i>Funksjonalistisk perspektiv (Maskinperspektivet)</i>	<i>Fortolkende perspektiv (Organismeperspektivet)</i>
<i>Fokus</i>	Forklaring av Atferd	Forståelse av og mening med handling
<i>Holisme</i>	Systemer	Spill (regler, normer)
<i>Individualisme</i>	Agenter (Tannhjul i maskineriet)	Aktører-kreative rollespillere (Suborgan)
<i>Lederskap</i>	Administrativt (Effektivitet)	Institusjonelt (Forpliktelse)

Tabell 9. 2 Hollis' klassifisering (utvidet versjon)

Hollis tegner et nytt portrett av homo sociologicus som han kaller den kreative rollespiller ('the creative role player') som alternativ til det rasjonelle agentperspektivet og strukturperspektivet der atferd forklares som en konsekvens av ytre strukturer.

Gjennom å introdusere den kreative rollespiller utvider og beriker Hollis konseptualiseringen av en rolle. En rolle blir møtt med tvetydige og inkonsistente forventninger, og derfor må rollespilleren være i stand til å tolke regler, og ikke bare underkaste seg forventningene. Å bare følge reglene og normene i Hollis' firefeltstabell kan sees i et institusjonelt perspektiv. Det kan virke fornuftig hvis mennesker alltid handler i henhold til regler som er knyttet til posisjon. Ved å introdusere den kreative rollespiller vil fokuset bli videre enn den formelle, institusjonelle ramme, og den kreative rollespiller er i stand til å tolke normene på en kompetent måte, og er i stand til å skape nye institusjoner gjennom det som kan kalles institusjonelt entreprenørskap.

Barnard (1938) tar utgangspunkt i organisasjonen som et rasjonelt system, og definerer en organisasjon som følger: '*formal organization is that kind of cooperation among men that is conscious, deliberate, purposeful* (1938:4). Selznick (ibid) skiller mellom en administrativ organisasjon som er et fornuftig system av bevisste koordinerte aktiviteter, og en institusjon eller organisme. Den

første er, i følge Selznick, et utskiftbart redskap eller et rasjonelt instrument skapt for å løse oppgaver og gjøre en jobb. En 'institusjon' derimot, er et naturlig produkt av sosiale behov og ytre press – en mottakelig og tilpasningsdyktig organisme (ibid.s 5). Institusjonaliseringsprosessen er prosessen bak organisasjonens karakterdannelse og identitetsforming.

Denne prosessen, som fører til at en organisasjon over tid utvikler distinkte karaktertrekk betegnet Selznick (1957) som institusjonalisering. Å bli institusjonalisert innebærer at organisasjonene får en verdibasert status – de blir *"infused with value beyond the technical requirements of the task at hand"* (1957:17). Menneskene i en organisasjon bringer med seg visse karakteristika og utvikler forpliktelser som organisasjonsmedlemmer. Dette begrenser kapasiteten for rasjonelle handlinger. Eksempelvis kan organisasjonsmessige prosedyrer bli verdsatt som mål i seg selv. Selznick hevder at det overordnede behov for alle systemer er opprettholdelse og kontinuitet av selve systemet. Han utleder visse organisatoriske imperativer som omfatter følgende: sikkerhet for hele organisasjonen, stabilitet i autoritetsrelasjoner, stabilitet i uformelle relasjoner og homogenitet i oppfatningen av meningen og rollen til organisasjonen.

Institusjonell forpliktelse utvikles over tid etter hvert som organisasjonen blir konfrontert med eksterne begrensninger og press fra handlingsmiljøet såvel som endringer i sammensetningen av personale, deres interesser og deres uformelle relasjoner. Ingen organisasjon er, ifølge Selznick, immun fra dette eksterne og interne press, selv om graden av institusjonalisering varierer fra en organisasjon til en annen. De forpliktelser som påføres organisasjonen gjennom institusjonaliseringsprosessen, virker begrensende på de organisatoriske handlinger. Fordi organisasjoner er sosiale systemer, tenderer mål og prosedyrer å oppnå en verdiimpregnert status. Oppsummert så skiller vi mellom det funksjonalistiske verdensbilde med fokus på rasjonalitet og effektivitet, og det fortolkende verdensbilde med vekt på mening og forpliktelse.

I det *funksjonalistiske verdensbildet* preget av 'logic of instrumentalism' er organisasjonen et åpent system som eksisterer i et instrumentelt forhold til sine omgivelser. I dette perspektivet er nøkkelordene: klare mål, design, effektivitet og optimalisering (Brunsson og Olsen 1993). Videre er teknisk-rasjonelle endringsstrategier dominerende. Dette er endringsstrategier med hovedfokus på strukturelle forhold i organisasjonen og de bygger på rasjonelle analyser av produktivitet og effektivitet.

I det fortolkende perspektivet legges det større vekt på å forstå organisasjonen som en organisme som utvikler seg gjennom kontinuerlige prosesser som bare i liten grad er styrt av rasjonelle beslutninger. Mange av de teoriene som kan knyttes til dette perspektivet bygger på at både organisasjon og omgivelser er sosiale konstruksjoner. Det vil si at omgivelsene ikke eksisterer som objektivt gitt, men at de skapes og konstrueres gjennom sosiale prosesser. De vil derfor tolkes ulikt i ulike sosiale grupper. I dette perspektivet settes derfor

søkelyset på meningsskapende prosesser hvor organisasjonen og omgivelsene kontinuerlig konstrueres og rekonstrueres og en 'logic of appropriateness' må brukes for å forstå handlingsteoriene i organisasjonen.

9.3 Visjonært lederskap

Selznick (1957) kritiserer effektivitetskriteriet og den klassiske organisasjonsoppfatning. Ifølge ham kreves det mer enn effektivitet når mål skal formuleres og en sosial organisasjon skal utvikles. Tradisjonelt har man gått ut fra at en organisasjon skal være effektiv. Dette har medført at i iveren etter å forbedre effektiviteten er det utviklet stereotype midler som antas å kunne anvendes i alle organisasjoner i alle utviklingsstadier. Ifølge Selznick er risikoen stor for at man forsømmer målformuleringsproblemet og i stedet blir sittende fast i rutineproblemer. De kritiske problemer innebærer nemlig at man alltid tar standpunkt til misjon og hva man egentlig vil. Målformuleringsproblemet, liksom problemet med å utforme den sosiale organisasjon, krever kreative lederegenskaper. Når målene er fastlagt, kan vi begynne å anvende klassiske midler. Det gjelder å skreddersy en organisasjon som passer til foretakets mål og rollen den skal spille i relasjon til omgivelsene. Hvis det lykkes, blir foretakets funksjonsmåte institusjonalisert. Organisasjonen får da en verdi i seg selv, og det finnes overordnede mål som alle interessenter kan identifisere seg med. Å lede en organisasjon er ikke så mye et spørsmål om å organisere og administrere, det er et spørsmål om å gjøre foretaket til en institusjon – dvs. gjennom institusjonaliseringsprosessen skape klarhet, forståelse og aksept for foretakets misjon eller selve eksistensberettigelsen. Hvis lederskapet lykkes i å gjøre foretaket til en institusjon vil det samtidig utvikles en særpreget kompetanse eller en måte å tilfredsstille folks behov på som er unik.

Når endringer i omgivelsene stiller krav til institusjonelt lederskap og entreprenørskap må lederne være i stand til å respondere med transformatorisk lederskap (Tichy og Ulrich 1987). Denne form for lederskap vil ha likhetstrekk med den kreative rollespiller hos Hollis. Konkret dreier det seg om ansvar for å skaffe foretaket en ny visjon, mobilisere forpliktelse til denne visjonen og institusjonalisere de nødvendige endringer for å implementere visjonen. For å makte dette ansvaret må en slik leder (a) ha og benytte et unikt sett av ferdigheter, (b) fokusere på foretakets mål og midler for å nå målene og (c) restrukturere foretaket for å fremme rask endring. Byrd (1987) argumenterer med at transformatorisk lederskap krever fem unike ferdigheter:

1. *Anticipating skills*. Evne til å forutse konsekvenser, risiko og valg samt aktivt søkende for å bli informert og proaktiv når det gjelder å informere for å etablere relasjoner som bygger tillit og innflytelse.
2. *Visioning skills*. Involverer kommunikasjonsprosesser som fører til at mennesker ønsker å være delaktig i en spennende og involverende visjon,

3. *Value congruence skills*. Evne til artikulering av verdier som gir riktig retning for organisatoriske aktiviteter,
4. *Empowerment skills*. Evne til aktiv stimulering av foretakets interessenter til å dele ansvar for foretakets prestasjoner. Det omfatter desentralisering av makt og status for å oppnå forpliktelse og fleksibilitet.
5. *Self understanding skills*. Evne til selvevaluering av styrke og svakhet og identifisering av andre som kan forsterke sterke sider og kompensere for svakheter.

Spørsmålet ”hva er vår visjon og ønsket strategiske posisjon” kan ikke besvares gjennom analyse- og synteseprosesser. De rasjonelle strategimodellene kommer derfor til kort. Det er ikke mulig å analysere seg fram til hva som skal være organisasjonens fremtidige misjon – dvs hvilke bidrag og belønningsstrømmer som skal genereres i fremtiden. I denne situasjonen vil politiske ledelsesprosesser egne seg bedre. Her brukes interaksjon som problemløsningsmetode og et fortolkende perspektiv vil være dominerende. Dette innebærer at den fremtidige visjon må skapes i tett interaksjon med nøkkelinteressentene – en prosess som krever innsikt i både konfliktløsning og prosessutvikling. Gjennom fortolkning og meningsskapende prosesser er målet å utvikle en felles forståelse blant interessentene. Under arbeidet med dette arbeidet er det to dimensjoner som er viktig: (a) utvikling av en visjon og (b) utvikling av forpliktelse til denne visjonen. Organisasjoner som kun benytter rasjonelle analyseprosesser risikerer å utvikle visjoner uten forpliktelse blant interessentene. For å skape forpliktelse må det arbeides aktivt i interaksjonsprosesser med alle relevante interessenter.

En visjon kan betraktes som en veiledende idé og et relativt klart bilde av hva organisasjonen ønsker å gjøre og stå for i framtiden. Det er en bevisstgjøring av de personlige ønsker som man har til framtiden, uttrykt som en slags *idealtilstand* eller en bevisstgjort drøm. Dersom denne drømmen kognitivt, følelsesmessig og motivasjonelt deles av alle eller de fleste interessentene, vil visjonen fungere som en *ledestjerne*. Den virker samlende på hele koalisjonen og blir en vesentlig del av bedriftskulturen. Vi vil noe sammen. Når visjonen koples sammen med en forpliktelse, vil den manifestere seg og få en annen form. På lokalt nivå vil den uttrykkes som *konkrete aspirasjoner*. Når forpliktelsen løftes opp på et koalisjonsnivå, får vi en *programerklæring*. Den kan være kvantitativ og uttrykkes i tall eller mengder, være på et kvalitativt nivå eller være en kombinasjon av disse.

Visjonen har to funksjoner i forbindelse med utviklingsledelse. For det første skal den bidra til å samle interessentene om en felles visjon – noe som kan forsterke harmonifeltet. For det andre skal den fungere som en ledestjerne for de mange konkrete utviklingsprosjekter som skal gjennomføres for å realisere organisasjonens strategisk mål. Hvis medarbeiderne ikke hele tiden har en akseptert ledestjerne, vil faren for å havne på et sidespor være overhengende.

Veien fra 'organisasjon' til 'institusjon' er forskjellig for forskjellige typer av foretak. Selznicks medisin er ansvarlig og kreativt lederskap. Ansvarlig lederskap er for lederen en blanding av forpliktelse, forståelse og beslutsomhet. Han mener det er viktig å unngå å falle i en av to motsatte grøfter: opportunisme og utopisme. Opportunisten benytter seg gjerne av en umiddelbar fordel uten å se på de videre konsekvenser. Det er uansvarlig, mener Selznick, å unnlate å formulere mål, eller å la foretaket bare drive. Men det er også uansvarlig hvis man ikke, når man fastlegger institusjonelle mål, gjør disse operasjonelle gjennom utforming av styringskriterier (utopi). 'Hva vi vil' er uløselig knyttet til 'når og hvordan vi vil'.

Lederen må være i nær kontakt med omgivelsene. Han må finne fram til hvilke trusler og muligheter foretaket må forholde seg til. Han må beskytte sitt foretak ved å finne midler til å motstå angrep utenfra. I sin målformulerende aktivitet bør man unngå urealistiske mål, og man bør unngå å overgeneralisere i forbindelse med formulering av formål.

Kreativt lederskap ligger tett opp mot lederskap som kunst. Kunsten består dels å virkeliggjøre formålet institusjonelt, og dels gjennom strategisk og taktisk planlegging å skape det samspill med omgivelsene som utløser alle menneskelige og materielle ressurser. Som en viktig teknikk i dette kunststykket nevner Selznick skapelsen av en myte (visjon) som kan virke sosialt integrerende. Folk skal fornemme at de virkelig arbeider med å realisere vesentlige verdier. Det krever at lederen har politisk teft for hvilke endringer som stadig kan gjennomføres i organisasjonen. Lederen blir politiker (statsmann) når han realiserer overgangen fra administrativt lederskap til institusjonelt lederskap.

Litteraturreferanser

- Albæk, E. (1988). *Fra sannhet til informasjon: Evalueringsforskning i USA – før og nu*. København, Akademisk Forlag.
- Albæk, E. (2001). Vitensinteresser og de mange betydninger af evaluering – et utviklingsperspektiv. I Dahler-Larsen, P. og Krogstrup, H.K. (red.): *Tendenser i evaluering*. Odense, Odense Universitetsforlag.
- Argyris, C. og D. Schön (1978): *Organizational Learning: A theory of Action Perspective*. Reading, MA, Addison Wesley.
- Barnard, C.I. (1938): *The Functions of the Executive*. Boston, Harvard University Press.
- Brunsson, N. og Olsen, J.P. (1993). *The reforming organization*. London, Routledge.
- Busch, T., Johnsen, E., Klausen, K.K. og Vanebo, J.O (2005) *Modernisering av offentlig sektor. Utfordringer, metoder og dilemmaer*. Oslo. Universitetsforlaget.
- Busch, T. Johnsen, E., Valstad, S.J. og Vanebo, J.O.(2007) *Endringsledelse i et strategisk perspektiv*. Oslo. Universitetsforlaget.

- Byrd, R. (1987). Corporate Leadership Skill: A New Synthesis. *Organisational Dynamics* 31:10-17.
- Finne, H., Levin, M. og Nilssen, T. (1995). Trailing research. A model for useful program evaluation. *Evaluation*, 1, 11-31.
- Grønhaug, K. og Olson, O. (1999). Action research and knowledge creation: merits and challenges. *Qualitative Market Research: An International Journal*, 2, 1, 6-14.
- Gummesson, E. (2000). *Qualitative methods in management research*. Thousand Oaks, CA, Sage.
- Hartley, J. (2005). Innovation in Governance and Public Services: Past and Present. *Public Money & Management*, January.
- Herda, E.A. (1999) *Research Conversations and Narrative – A critical Hermeneutic orientation in Participatory Inquiry*. London, Praeger.
- Hollis, M. (1994). *The philosophy of social science*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Høgstrup, K. og Rieper, O. (2001). Formativ evaluering. I Dahler-Larsen, P. og Krogstrup, H.K. (red.): *Tendenser i evaluering*. Odense, Odense Universitetsforlag.
- Johnsen, E. (1975) *Teorien om ledelse*. København, Nyt Nordisk Forlag
- Kaplan, R.S. og Norton, D.P. (2000) Having trouble with your strategy? Then map it. *Harvard Business Review*, 78, 5, 167-177.
- Klausen, K.K. (2001). Modernisering av offentlig sektor – bakgrunn og teoretisk ramme. I Busch, T., Johnsen, E., Klausen, K.K. og Vanebo, J.O.: *Modernisering av offentlig sektor. New Public Management i praksis*. Oslo, Universitetsforlaget.
- Krogstrup, H.K. (2001). Målbaseret, målfri og postmoderne evaluering. I Dahler-Larsen, P. og Krogstrup, H.K. (red.): *Tendenser i evaluering*. Odense, Odense Universitetsforlag.
- Lewin, K. (1946). Action research and minority problems. *Journal of Social Issues*, 2, 4, 34-46.
- Lindøe, P., Mikkelsen, A. og Olsen, O.E. (2002) Fallgruver i følgeforskning. *Tidsskrift for Samfunnsforskning*, 43, 2, 191-217.
- March, J. og Olsen, J.P. (1979) *Ambiguity and Choice*. Oslo, Universitetsforlaget.
- Normann, R. (2001). *Reframing business: when the map changes the landscape*. Chichester, Wiley.
- Olsen, O.E. og Lindøe, P. (2004). Trailing research based evaluation: Phases and roles. Under publisering i *Evaluation and Program Planning*.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2004). *Public Management Reform. A comparative analysis*. New York, Oxford University Press.
- Sanchez, R. og Heene, A. (2004) *The new strategic management*. New York, John Wiley & sons.

- Selznick, P.(1957). *Leadership in Administration*. London,University of California Press.
- Tichy, N.M. og Ulrich, B. (1987) SMR. The Leadership Challenge. A Call for the Transformational Leaders”, *Sloan Management Review*, (Fall): 59-68.
- Weiss, C. (1990). Evaluation for decisions: Is anybody there? I Alkin, M. (red.) *Debates on evalulation*. Newbury Park, Sage.

CASE STUDY

Haram: strategic change through education and partnership

Alex Murdock and Jan Ole Vanebo

The Haram case study looks at change in a relatively small Norwegian commune. The local public sector is not able to 'withdraw' from ensuring service provision to citizens and has to accept certain responsibilities and also constraints on what is possible. The case explores the way in which politicians, managers and others interact to develop strategic change for Haram.



As Knut packed his suitcases he cast a last look to the Islands where his parents still lived. He knew that the commune would provide day care services for his parents. However for him there were simply not the work and career opportunities to keep him there. Like many of his friends he reluctantly had decided to relocate to Oslo to make his future career.

Haram is an area on the coast of Norway. The basic level of local government in Norway is called the commune. Haram Commune has a population of 8,750 (2005) and is one of 36 communes in the county of Møre and Romsdal. The exact location is shown on the maps in the appendix.

In 2007 the commune employed 550 staff with a total budget of some 500m Norwegian krone (≈ €62m). Many of the staff were part time. The

traditional responsibilities of the commune are service delivery. This includes primary schools, kindergartens, primary health care, care for the elderly, social security and maintenance of local roads. Haram also had responsibility for local planning, permissions for new enterprises and buildings, and provision of information libraries.

No single political party had a majority in the commune and party politics were perhaps less important at the local than at the national level. There was a higher than average proportion of women politicians in Haram and a general agreement on what were the challenges. The actual political make-up meant the largest party (Senterpartiet) was one that had traditionally represented rural and agricultural interests.



The demographic challenge

However, the commune of Haram faced a demographic challenge. The profile was changing as younger people left the area to seek work or because they preferred the life in the city. Some later returned but the numbers were sadly less than the commune hoped for. There was also a tendency for people with young families to leave once the children were in their teens. The

This case was prepared by Jan Ole Vanebo of Nord-Trøndelag University College and Alex Murdock of London South Bank University. It is intended as a basis for class discussion and not as an illustration of either good or bad management practice. The authors gratefully acknowledge the valuable assistance of Jan Petter Eide, the Chief Executive of Haram Commune, in the preparation of this case study. © Jan Ole Vanebo and Alex Murdock 2007. Not to be reproduced or quoted without permission.

commune needed more younger people of working age to move into the area.

Though Haram was seen as a good place to live and the local services were well regarded this was not enough to keep or attract younger people there. It was not like the municipalities in the far north of Norway which were able to use various government schemes and tax incentives to persuade people to move in – or stay. In Haram there was simply not sufficient diversity of attractive work and career opportunities for younger people.

Haram also included four large islands and this also was a challenge to public sector management. Communications were difficult and a degree of insularity and fragmentation was part of the lot of public managers and politicians. It was not a stop on the route of the main coastal shipping line – known as ‘the hurtigrute’ – so the tourism which other coastal areas have developed was not possible for Haram.

The educational challenge

The commune was confronting a mismatch between the future industry demands and the actual skills and education of the local workforce. Haram’s adult population had significantly less higher education than the surrounding county. The county average was in turn lower than the Norwegian average (Exhibit 1).

Haram Commune has two shipyards and several manufacturers of maritime equipment. These enterprises are generally owned by big international companies such as Rolls-Royce and Aker RGI. There was a real concern that the traditional skilled work that these employers provided was likely to be outsourced elsewhere and that the future need of these employers was for a more highly educated workforce. The work at home in Norway

would move to logistics, design and innovation. This move to a more knowledge-based economy would combine with the change in industrial jobs requiring a more highly educated workforce.

Engagement in local community and business development is not legally required of Haram Commune but it had become a priority policy area due to:

- the concerns about population demographics;
- the need to make the area attractive for younger workers;
- the need to improve the educational level of the workforce.

Confronting the challenge for Haram

What the managers and politicians confronted was not unique to Haram. Urbanisation and the loss of young workers and their families have confronted a number of local government areas in Norway and elsewhere.

The traditional ‘public service’ model which had served Haram well in the past was seen as an impediment to change. Some felt that Haram had become too ‘inward looking’. ‘You cannot eat the scenery’ was a phrase that had come to have a philosophical ring to it.

There was a recognition that the problem would have to be confronted using different paradigms and finding new solutions. The key issues of outward migration and a potential change in the workforce requirements of the local industry were not amenable to solution through improvements – or even innovations – in public service delivery. Rather the key leaders of the commune would have to develop new ways of thinking. A key element in recognising this was first to accept that they needed to work together to find these new paradigms and solutions.

Exhibit 1 Haram Commune – education, 2002

	Haram Commune	County	Norway
People aged 16 and over with higher education (%)			
All	13.3	17.3	22.3
Men	13.5	16.5	22.1
Women	13.0	18.2	22.5

The response of Haram – early identification and initial response

In 2007 Jan Petter Eide was the Administrative Director of the commune (equivalent to Chief Executive). He is a long-serving manager having been there for 19 years.

In 1997 he had developed a close working relationship with the two largest maritime employers and developed a common vision with them:

Haram shall be the leading maritime and industrial commune in Norway.

This led to a publicity campaign to stimulate recruitment of workers to the maritime industries in Haram, which included news coverage on Norwegian TV.

The CEO and many of the commune's political leaders saw that in the future the requirements of the industry sector would change. Some educational initiatives were launched. School pupils and industry managers exchanged visits. The commune and large companies had discussions on how to work together to improve education. This led to some innovations with IT in schools.

In 1999 the commune produced a strategic plan which was the first step in developing a concept of

governance to promote community development as well as the provision of statutory services.

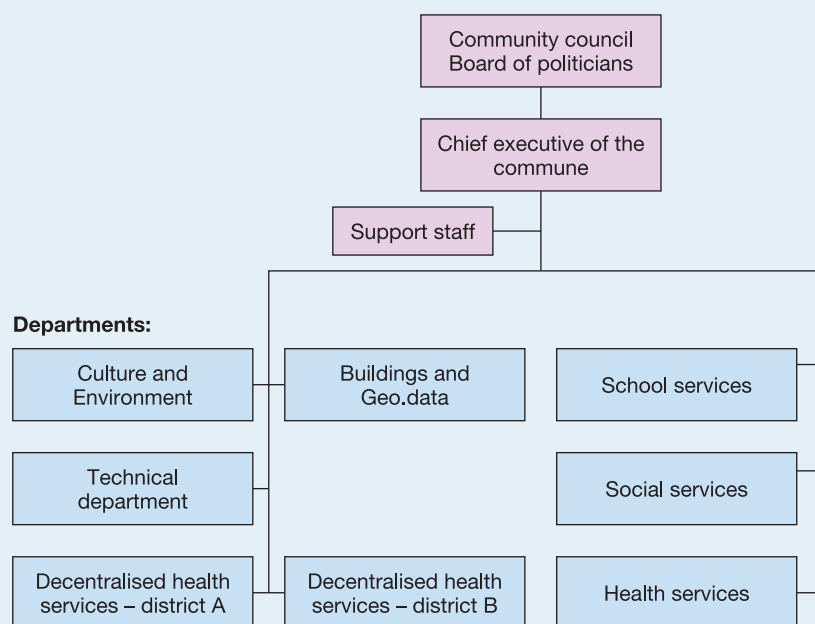
The commune had to develop a more strategy-focused organisation. Tougher competition, in terms of retaining inhabitants, recruiting highly skilled employees and more generally to develop economic activities, meant it was necessary to move away from a public service orientation.

The reorganisation of 2003

The CEO needed to replace the traditional public sector hierarchy with a flatter structure and a greater degree of autonomy. This was to enable a more empowered and responsive management team. This led to the new structure shown in Exhibit 2. The commune itself was reorganised on the basis of two levels with 11 autonomous service departments. The management team were internally recruited. Training for the team was commissioned from PricewaterhouseCoopers (PwC), a major consultancy firm. This external intervention fostered an interest in managers for further structured learning.

A university programme would enable the commune managers to develop the new commune plan. The academic team proposed the inclusion of

Exhibit 2 Haram Commune organisation chart (2004)



the commune's politicians – a radical innovation! The managers were enthusiastic about the potential synergies. They resolved to dismantle the usual barriers between top managers and politicians and to start to regard themselves as a collectivity. All would join in the search for a solution and it would not simply be a case of the politicians instructing the managers to go and find solutions. Political divisions between the elected representatives were to be buried and inclusivity would be the watchword. The restructuring was just the start of the process.

Change levers which impacted on the process

The reorganisation

The reorganisation was critical because it streamlined the hierarchy and empowered the managers in the new structure. It was associated with new planning and control systems. However, this restructuring in itself would not have been sufficient. Public sector managers are well used to regular reorganisations and there is a tendency to view such things as seasonal rather than as indicative of climate change.

The PwC input

The management training programme instituted with PwC had a critical impact. It was described as a 'Management Training School for Haram' and the fact that it was externally provided by a leading consultancy company was a significant factor which differentiated it from other training inputs. The actual delivery and content were in some respects quite conventional involving the development of analytical, decision-making and communication skills. The duration of the programme (some 2 years) also marked it out as distinctly different from training as normally experienced in the public sector. At the end the managers sought some form of continuation or further development.

The subsequent Master in Public Administration (MPA) programme with the senior commune managers was able to build upon the earlier work with PwC and in particular on the managers' shared learning experience. PwC, which had been involved in earlier work with the commune, joined the programme as a partner and its consultant was actively involved throughout.

The MPA programme

The university developed the Masters programme which was linked to meeting the objectives of the commune and in particular the need to develop the new-generation commune plan. Seminars were organised to involve key stakeholders and especially the politicians. In all five such seminars were held and proved to be a very effective means to foster a greater strategic awareness and commitment to the project. The actual work undertaken by the managers was closely aligned to the needs of commune to develop a strategic plan for 2006–2016. Therefore the Masters programme was in the nature of a coordinated whole group project.

The political commitment

When the programme started in February 2005 the politicians made a commitment to remain involved in the learning process and to engage actively with managers in developing a strategic vision to work on the new commune plan.

Initially in the commune there had been a degree of scepticism about what was proposed. In particular – given the relatively small size of the commune – views were expressed that it was an inappropriate use of resources. However, when the politicians agreed to become actively engaged with the programme this changed. The local media reported on the strategic initiative and their comments were very positive.

The cascading down of learning and techniques

Managers were encouraged to use the approaches they had learned and were able also to bring these approaches to their own staff.

In particular, the Change Kaleidoscope and Balanced Scorecard were widely utilised by Haram managers to drive through a more strategic approach to their own work units.

In the Balanced Scorecard, the customer service and learning and growth aspects provided a useful and important focus for realigning the commune. Finance and internal processes (the other aspects used in the scorecard) were more familiar public management territory. The Balanced Scorecard has been successfully set up and used in all 12 of the units of the commune. Its adoption has led to a wider appreciation by staff of the need to realign the commune. It has increased the managers'

focus on service quality and cost-effectiveness. Many indicators and benchmarks have been accomplished and compared with national data. Consequently, the focus has been targeting a better use of economic and human resources. Also for the managers the focal points have been to develop system-oriented solutions and to work optimally with resources. Through such measures the politicians were made aware of progress and achievement.

Style change and flexibility

Managers commented that an important lever of change was the increasing ability to adopt a range of styles to bring about change.

The involvement of politicians in the process enabled closer and more collaborative working relationships to emerge with a higher level of content in communication. More stakeholders were drawn into the strategic process of the commune – both internal and external. The mantra became:

Strategy is not simply the responsibility of the leader – it is part of everyone's job.

Common ownership and understanding of change

The planning envisaged that each of the commune managers would develop a project for the Masters programme which was linked to a key area for the new commune plan.

The managers and politicians grouped together went through a process of learning about understanding the concepts of strategic positioning, strategic development, implementation and managing strategic change.

Three overseas visits involving both managers and politicians took place – to Birmingham in the UK, Maastricht in Holland and Copenhagen in Denmark. They served as a valuable shared experience for participants of different ways of approaching public sector problems.

Conclusion

The evaluation of the programme showed that the managers had developed a keener sense of strategy. The projects undertaken had created a

sense of purpose and urgency in completing the commune plan for 2006–2016.

The CEO of the commune observed:

It's all about competitiveness and about making a new community in partnership with our main stakeholders who are from business and other organisations in the region and working with universities. In this way we will create an arena to develop competitiveness for the future.

It is also about image and reputation – first of all we do the things which are required of us as a commune but it is important that people can rely on us when we are talking about a good life, a healthy life. We have started some programmes so young people can take their education linked to global business. We have made partnerships with institutions in the UK and in Holland. We are trying to build an education bridge which goes from Haram abroad and hopefully more people will return in the future.

The managers' Masters projects were highly relevant to the development of the commune. Examples included:

- How will the commune economy and the school reform affect the school structure in Haram?
- Haram community as an attractive place to live
- Strategic management in Haram – power base and strategic communication
- Common Assessment Framework (CAF) in Haram – as a tool for quality development
- What kind of strategic challenges is Haram community facing in terms of coordination of resources from public, private and idealistic organisations for use towards physical activity projects among inactive groups of people in the community?
- What kind of strategic challenges is Haram facing in terms of contribution to improved competitive abilities in the region of Ålesund?
- Which factors in Haram are most important for the improvement of regional competitive abilities?
- How should Haram be developed to ensure improved regional competitive abilities?

Looking back on how he might have handled things differently, Jan Petter Eide observed:

I would have tried even harder – the most important thing for us is to be in some kind of dynamic development.

APPENDIX

Exhibit 3 Norway



Haram Commune has a population of 8,750 and is one of the 36 communes in the county of Møre and Romsdal (Exhibit 3). The exact location is shown on the map in Exhibit 4.

Exhibit 4 Haram and county of Møre and Romsdal